



Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin

Zweiter Kurzbericht

1. Einleitung

Mit Schreiben vom 29. April 2013 an Bundesrätin Sommaruga bat die Finanzdelegation der Bundesversammlung darum, eine Gesamtsicht der finanziellen und personellen Konsequenzen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin zu erstellen. Das EJPD hatte eine solche Zusammenstellung erstmals im Rahmen des Kurzberichts vom 21.1.2011 ("Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin", nachfolgend erster Kurzbericht) erstellt. Dieser erste Kurzbericht wurde in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDA mit dem vorliegenden zweiten Kurzbericht auf den aktuellen Stand gebracht.

Wiederum nicht in den Bericht aufgenommen wurden Angaben zum Projekt "Biometrischer Pass", zu dem ein separater Verpflichtungskredit bestand (vgl. dazu den Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857, BBI 2013 6319, 6439 f., nachfolgend "Bericht Fehr"). Ebenfalls nicht im vorliegenden Bericht ausgewiesen sind die Kosten für das zur Erfassung und zur Bearbeitung biometrischer Daten in verschiedenen Aufenthalts- und Reisedokumenten entwickelte Projekt "Systemplattform eDokumente". Dieses wurde unter der Leitung des ISC-EJPD in Zusammenarbeit mit den involvierten Dienststellen entwickelt und unterstützt die verschiedenen betroffenen Informatik-Anwendungen (ZEMIS, ISR, VIS usw.). Aufgrund der Vernetzung mit mehreren anderen Projekten, die nicht Schengen/Dublin-relevant sind, würde die Darstellung der komplexen Finanzierung des Projekts eDokumente den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

Der Vollständigkeit halber sei schliesslich darauf hingewiesen, dass auch die finanziellen und personellen Konsequenzen von Projekten im Bereich Justiz und Inneres, welche nicht Schengen/Dublin zuzurechnen sind, wie z.B. eine Beteiligung der Schweiz am Europäischen Asylunterstützungsbüro (EASO), nicht Teil des Berichts bilden.

2. Verhältnis zu den Controllingberichten Schengen/Dublin

Der Bericht des EJPD "Programm Schengen/Dublin - Controllingbericht Stand Mitte 2013" vom Juni 2013 (nachfolgend Controllingbericht) der Programmleitung beschränkt sich auf den von der Bundesversammlung im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Nachtrag II zum Voranschlag 2007 (BBI 2008 1293) am 17.12.2007 bewilligten und mit Bundesbeschluss über den Voranschlag für das Jahr 2009 (BBI 2009 559) am 16.12.2008 angepassten Verpflichtungskredit „Programm



Umsetzung Schengen/Dublin“ (nachfolgend "VK I") und zeigt die informatikmässige Umsetzung des Schengen- (SAA) und des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA) sowie deren finanzielle Auswirkungen auf. Hingegen werden im vorliegenden Bericht ergänzend zu diesen Investitionsaktivitäten die mit der Umsetzung der beiden Abkommen zusammenhängenden, zusätzlich erforderlichen betrieblichen Ressourcen (Personal-, Sach- und Transferausgaben sowie Stellen) aufgeführt. Im Fokus steht also die Gesamtkostensicht (Investition und Betrieb). Zudem wird, wo dies möglich ist, auch der monetär bezifferbare Nutzen ausgewiesen.

Anders als zum VK I wurde zu dem mit Bundesbeschluss vom 22.12.2011 über den Voranschlag für das Jahr 2012 (vgl. BBl 2012 1505) bewilligten Kredit "Neu- und Weiterentwicklungen Schengen/Dublin" (nachfolgend "VK II", vgl. auch unten, Ziff. 3.5) kein zusätzliches Controlling beschlossen und es werden entsprechend keine Controllingberichte erstellt werden. Es kommen die Vorgaben für das normale Informatikcontrolling zur Anwendung.

Hinsichtlich der allgemeinen Ausführungen zur Ausgangslage/Chronologie sowie zum Status der EU-Projekte SIS II und VIS (inkl. Umsetzungsstand im EJPD) wird ebenfalls auf den erwähnten letzten Controllingbericht des EJPD vom Juni 2013 verwiesen.

3. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EJPD

3.1. Übersicht: Gesamtaufwand EJPD

Beträge in Mio. CHF (fw, LV, nf)	SR06	SR07	SR08 ¹⁾	SR09 ²⁾	SR10 ³⁾	SR11 ⁴⁾	SR12 ⁵⁾	VA13	VA14
Erfolgsrechnung (ER) / Aufwand									
Personalaufwand	0.68	3.24	6.73	10.74	11.14	14.40	17.33	21.18	21.26
Sachaufwand	0.19	0.28	0.47	0.30	0.27	0.23	0.32	0.35	0.36
Beiträge	-	-	4.61	2.28	21.62	15.58	18.05	28.49	4.15
IT-Aufwand (Betrieb)	0.37	1.41	1.96	10.14	16.70	16.29	17.40	25.36	34.71
Total	1.24	4.93	13.78	23.46	49.73	46.50	53.09	75.38	60.49
Investitionsrechnung (IR) / Investitionen									
Investitionen ⁶⁾	-	5.54	32.56	32.63	27.92	16.97	16.73	14.17	11.97
Total Aufwand (ER + IR)	1.24	10.47	46.34	56.09	77.64	63.47	69.82	89.55	72.46
davon finanzierungswirksam	1.24	7.64	34.84	35.07	47.72	37.79	40.97	56.80	38.15

1) inkl. bewilligter NKI/08 fedpol (1.1 Mio "Beiträge") und bewilligter NKII/08 GS-EJPD (12.19 Mio "Investitionen")

2) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2008/2009 GS-EJPD (7.79 Mio "Investitionen")

3) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2009/2010 GS-EJPD (18.78 Mio "Investitionen")

4) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2010/2011 GS-EJPD (8.29 Mio "Investitionen")

5) inkl. bewilligte Kreditübertragung 2011/2012 GS-EJPD (1.88 Mio "Investitionen")

6) Finanzierung über Verpflichtungskredit "Programm Umsetzung Schengen/Dublin" bzw. "Neu- und Weiterentwicklung Schengen/Dublin"

3.2. Personalaufwand

Der aus der Übersicht unter Ziffer 3.1 ersichtliche Mehrbedarf für Personalaufwand ab SR11 ist auf die Erhöhung des Einheitsansatzes für die Arbeitgeberbeiträge von



16% auf 19% sowie auf die Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 zurückzuführen. Für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit Schengen/Dublin wurden vom Parlament im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag 2011 vom 15.12.2010 (vgl. BBl 2011 2007) 46.2 Zusatzstellen (fedpol 32, BFM 13.7, BJ 0.5 Stellen) zugesprochen (entspricht einem Personalaufwand von rund CHF 7.7 Mio., inkl. Arbeitgeberbeiträge). Die bewilligten Stellen konnten 2011 insbesondere bei fedpol und beim BFM noch nicht vollumfänglich gemäss Planung besetzt werden, was auch die Steigerung des Personalaufwands im Jahr 2012 begründet. Zudem sind vorwiegend jüngere Personen mit tieferen Anfangslöhnen rekrutiert worden. Aufgrund dieses Umstandes ist in den nächsten Jahren von einer deutlich höheren Kreditausschöpfung auszugehen. Zusätzlich steigen die Kosten ab dem VA14 aufgrund der Erhöhung des Einheitsansatzes für die Arbeitgeberbeiträge von 19.2% auf 20.2%.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Stellenbestands im EJPD auf:

Bestand SOLL = bewilligter Stellenplafond		SR06		SR07		SR08		SR09		SR10		SR11 ¹⁾		SR12		VA13	VA14
Bestand IST = effektiv besetzt / beansprucht		SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	IST	SOLL	SOLL
EJPD total		5.50	5.50	32.30	26.20	111.00	88.30	133.50	124.40	133.50	121.20	160.20	153.80	153.20	148.40	153.20	153.20
Stellen zL	Personalkredite	5.50	5.50	32.30	26.20	91.00	70.70	113.50	105.80	113.50	104.00	152.20	148.10	153.20	148.40	153.20	153.20
	Sachkredite	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
Verwaltungseinheit																	
401 GS		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
402 BJ		-	-	8.00	2.90	8.00	4.80	8.00	4.80	8.00	5.60	8.50	6.10	8.50	6.10	8.50	8.50
403 fedpol	Personalkredit	2.00	2.00	11.80	11.80	25.50	24.50	35.00	34.20	35.00	33.30	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
	Verpflichtungskredit ²⁾	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
405 BA		3.50	3.50	3.50	2.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	Ausgliederung aus dem EJPD per 1.1.2011					
420 BFM ³⁾		-	-	9.00	9.00	26.00	24.90	39.00	35.90	39.00	33.80	52.70	51.00	53.70	51.30	53.70	53.70
485 ISC		-	-	-	-	28.00	13.00	28.00	27.40	28.00	27.80	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00

1) Mehrbedarf im Zusammenhang mit der unabhängigen Evaluation zu Schengen/Dublin 2009:

Sicherstellung der Aufgabenerfüllung: fedpol +27, BFM +13.7, BJ +0.5 Stellen, total 41.2 Stellen. Zudem wurden fedpol für die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes (Visa-Informationssystem VIS) 2 Stellen bzw. zur Umsetzung der Notenaustausche zwischen der CH und EU (Übernahme Verordnung und Beschluss über das VIS) 3 Stellen mit der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 beantragt (BRB 23.6.10).

2) fedpol (VK)

BRB 27.6.07: Zur Umsetzung des Programms ab 2008 bis 2011 befristete Stellen: +9 Stellen ab 1.1.08, +9 Stellen ab 1.7.08 (SIRENE, Migration SiSone4ALL auf SIS II)
BRB 30.5.08: Zur parallelen Umsetzung bis Ende 2011 zusätzlich 2 befristete Stellen

3) BFM

18 Stellen bewilligt mit BRB vom 5.7.06 bzw. 27.6.07, weitere 21 Zusatzstellen bewilligt gemäss BRB v. 25.6.08 (Mehrbedarf zur Umsetzung Schengen/Dublin). Zudem 1 Stelle für den Aussengrenzenfonds ab VA12 (BRB v. 25.5.11) im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2011 bewilligt (BRB 29.6.11).



3.3. Beiträge

Zu den im Rahmen der Schengen- und der Dublin-Assoziierung im EJPD budgetierten Beiträgen an das EU-Budget gehören der gemäss Art. 11 SAA geschuldete allgemeine Verwaltungsbeitrag sowie Beiträge an die Betriebskosten der Datenbank Eurodac und an die Datenbank SIS I bis zu deren Ausserbetriebnahme am 9. Mai 2013. Dazu kommen Beiträge an die Entwicklungskosten für die Datenbanken VIS und SIS II sowie Beiträge an die Betriebskosten ab deren Inbetriebnahme (VIS: 11. Oktober 2011; SIS II: 9. April 2013).

Der in der Gesamtübersicht unter Ziff. 3.1 ersichtliche markante Anstieg in den Beitragszahlungen an die EU ist auf das Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung zum Aussengrenzenfonds (AGF, SR 0.362.312) zurückzuführen. Diese wurde vom Parlament am 1. Oktober 2010 gutgeheissen (vgl. BBI 2010 6617) und ist am 1. April 2011 formell in Kraft getreten. Die Schweiz beteiligt sich entsprechend seit dem Frühjahr 2010 (rückwirkend auch für das Jahr 2009) am Aussengrenzenfonds. Die Zahlung der Beiträge für die Jahre 2009 und 2010 in der Höhe von EUR 12,5 Mio. (CHF 18,76 Mio.) erfolgte am 12. April 2010. Die Zahlung der Beiträge für die Folgejahre hatte jeweils bis zum 15. Februar des betreffenden Rechnungsjahrs zu erfolgen, nachdem die Kommission bis am 15. Dezember des jeweiligen Vorjahres Rechnung zu stellen hatte. Für die Jahre 2011 bis 2013 ergibt dies folgende Zahlungen: 2011: CHF 12,3 Mio., 2012: CHF 14,6 Mio., 2013: CHF 24,87 Mio. Diese Beiträge wurden in Euro auf der Basis des Verhältnisses des schweizerischen BIP zum BIP sämtlicher am AGF teilnehmenden Schengen-Staaten in der genannten Zusatzvereinbarung festgelegt. Ein ebenfalls im Abkommen vorgesehener Mechanismus sieht die Anpassung der Beiträge für die Jahre 2009-2012 in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der BIP der Schengen-Staaten vor.¹ Der resultierende Korrekturbetrag von EUR 4.26 Mio. (CHF 5.11 Mio.) wurde auf den Jahresbeitrag der Schweiz für das Fondsjahr 2013 in Höhe von EUR 16.47 Mio. (CHF 19.76 Mio.) angerechnet, so dass sich ein Gesamtbetrag von EUR 20.73 Mio. (CHF 24.87 Mio.) ergibt.

Ab 2014 wird der Aussengrenzenfonds durch einen neuen Fonds abgelöst: durch das Instrument für Grenzmanagement ("ISF-Grenze") des zwei Instrumente umfassenden Fonds für die Innere Sicherheit (nachfolgend "ISF"). Die Verhandlungen über die Modalitäten der Schweizer Teilnahme stehen noch aus. Es wird erwartet, dass sich die Nettozahlerposition der Schweiz im Vergleich zum Aussengrenzenfonds weiter akzentuieren wird. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen der EU wurden noch nicht verabschiedet. Dies wird für Herbst/Ende 2013 erwartet. Zahlungen an den ISF-Grenze werden voraussichtlich erst 2015 anfallen (Jahresbeitrag für 2015 plus allenfalls rückwirkend der Jahresbeitrag für 2014), da wie beim Aussengrenzenfonds wiederum eine Zusatzvereinbarung mit der EU abgeschlossen werden muss. Aus diesen Gründen wurden im VA 2014 keine Mittel für Beiträge an den ISF-Grenze eingestellt.

Im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen stehen der Schweiz Fondsgelder in der Höhe von durchschnittlich CHF 3-6 Mio. pro Jahresprogramm zur Verfügung, welche der Finanzierung nationaler sowie länderübergreifender Projekte des Bundes und der

¹ Vgl. dazu ausführlich die Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 2010, BBI **2010** 1677 ff.



Kantone dienen. Die auf ein bestimmtes Jahresprogramm gerichteten Zuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds erfolgen in der Form von Vorfinanzierungen und Restzahlungen. Die Vorfinanzierung in der Höhe von 50 Prozent der Gesamtzuweisung erfolgt innerhalb von 60 Tagen nach Annahme des Jahresprogramms durch die Europäische Kommission (i.d.R. bis zum 1. Mai des jeweiligen Programmjahrs). Die Restzahlung erfolgt nach Annahme des Schlussberichts des Jahresprogramms, welcher zwei Jahre und drei Monate nach Ablauf des Programmjahrs einzureichen ist. Dies bedeutet, dass z.B. für das Programmjahr 2011 die Vorausfinanzierung bis zum 1. Mai 2011 zu leisten war. Der Schlussbericht für das Jahresprogramm 2011 wird von der Schweiz bis zum 31. März 2014 einzureichen sein. Nach Annahme dieses Berichts wird die Restzahlung voraussichtlich noch im Jahr 2014 erfolgen. Eine Ausnahme bilden lediglich die Programmjahre 2009 und 2010, die aufgrund der verspäteten Teilnahme der Schweiz am Aussengrenzenfonds zusammengefasst wurden. Die Vorfinanzierung für diese Jahresprogramme wurde 2011 überwiesen. Die Restzahlung für das Programmjahr 2010 sollte im Jahr 2013 erfolgen. Dies ergibt folgende erwartete Rückflüsse aus dem Aussengrenzenfonds (Angaben in Mio. CHF)²:

	2011	2012	2013	2014
Programmjahr 2009/2010 (Gesamtzuweisung: € 4.66 Mio.)	3,38	---	2,80	
Programmjahr 2011 (Gesamtzuweisung: € 3.05 Mio.)	2,21	---		1,90
Programmjahr 2012 (Gesamtzuweisung: € 4.30 Mio.)	---	2,69		
Programmjahr 2013 (Gesamtzuweisung: € 5,47 Mio.)			3,40	
Total	5,59	2,69	6,20	1,90

3.4. Übriger Betriebsaufwand/-ertrag

Zum übrigen Betriebsaufwand gehören die in der Übersicht unter Ziffer 3.1 ausgewiesenen Sach- und Informatikaufwendungen. Die markante Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 im IT-Aufwand folgt aus den nicht finanzierungswirksamen Abschreibungen, welche erst mit der Inbetriebnahme der IT-Fachanwendungen (SIS, Eurodac, Anpassung des EVA im Hinblick auf die Schengen-Assoziierung) anfielen.

In den Jahren 2011 und 2012 ergaben sich, anders als aufgrund des ursprünglich geplanten Bedarfs zu erwarten, keine weiteren Kostensteigerungen für den Betrieb der IT-Fachanwendungen und den damit zusammenhängenden nicht finanzierungswirksamen Abschreibungen. Hauptgrund dafür ist die verzögerte Einführung des VIS und des SIS II seitens der EU. Gemäss Planung steigen dafür die Betriebskosten im Jahr 2013 wieder, schwergewichtig aufgrund der Inbetriebnahme des SIS II und der Einführung der automatisierten Übermittlung von Daten im Bereich Personenfahndung zwischen den Systemen RIPOL, ZEMIS, SIRENE-IT und N-SIS.

² Vgl. dazu ausführlich den Bericht Fehr, BBI **2013** 6434. Die dargestellten Mittel wurden in den genannten Jahren von der EU der Schweiz überwiesen. Die konkrete Vereinnahmung erfolgt nicht unbedingt in diesen Jahren, sondern im Anschluss an den Abschluss der Projektvereinbarungen mit den Projektnehmern.



3.5. Investitionsausgaben (Verpflichtungskredit)

Die unter Ziffer 3.1 ausgewiesenen Investitionen des EJPD werden aus den beiden Verpflichtungskrediten Schengen/Dublin finanziert. Die Inbetriebnahme von SIS II und VIS erfolgte in Abhängigkeit von der Planung der EU, welche mehrmals angepasst wurde. Zu nennen sind insbesondere die wiederholten Verschiebungen des Einführungstermins des VIS auf letztendlich Oktober 2011 und des SIS II auf April 2013. Die in der Schweiz vorgesehenen Projektaktivitäten mussten deshalb mehrmals auf später verschoben werden und es resultierten dadurch namhafte Mehrkosten.

Durch die Anpassungen fielen zudem grössere Kreditreste an, die auf das jeweilige Folgejahr übertragen wurden, damit die Finanzierung der Projekte SIS II und VIS sichergestellt werden konnte. Zudem wurde der VK I durch einen neuen Verpflichtungskredit (nachfolgend "VK II") abgelöst, der allerdings auch der Finanzierung der Umsetzung von neuen Weiterentwicklungen dienen wird.

Der letzte Controllingbericht vom Juni 2013 bezieht sich ausschliesslich auf den VK I. Die folgende Tabelle hingegen gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der beiden Verpflichtungskredite. Wie eingangs erwähnt (vgl. Ziff. 2), hat der vorliegende Bericht jedoch nicht zum Ziel, den Stand der Verpflichtungskredite wiederzugeben, sondern bietet eine Gesamtkostenschau.

Verpflichtungskredit "Programm Umsetzung Schengen/Dublin" (VK I)

Beträge in Mio. CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Kredit gem. BB vom 19.12.2007 (BBI 2008 1293)	8.360	28.160	42.300	14.450	7.530	1.000	-	-	101.800
Zusatzkredit gem. BB vom 16.12.2008 (BBI 2009 559)	-	12.190	3.150	12.260	10.460	1.910	-	-	39.970
Kreditübertragungen	-	-	7.793	18.782 ¹⁾	8.297	1.880	-	-	
Mittelverschiebung im Rahmen des Budgetprozesses	-	-	-	-	-	9.261	7.437	-	
Kredit Total	8.360	40.350	53.243	45.492	26.287	14.051	7.437	-	
Rechnungsabschluss	5.544	32.557 ²⁾	34.461 ²⁾	27.938	16.970	13.657 ³⁾	7.437	-	138.564
Differenz	2.816	7.793	18.782	17.554	9.317	0.394	-	-	

- 1) Kreditübertragung 2010/2011 (Mio. CHF 8.293) im Rahmen des Nachtrags I/2011 sowie Kreditabtretung EPA für Familienzulagen (CHF 4'000).
- 2) Diese Zahlen beinhalten Kreditabtretungen an Verwaltungseinheiten ausserhalb des EJPD (EZV resp. BIT), weshalb sie von den in der Tabelle unter Ziff. 3.1 für 2009 bzw. 2010 ausgewiesenen EJPD-Investitionen abweichen. Die Mittel wurden namentlich zur Finanzierung des Beitrags des GWK an die Systemplattform eDokumente verwendet, worüber vorliegend nicht Bericht erstattet wird (vgl. Ziff. 1).
- 3) Aktuell wird von einer vollständigen Kreditbeanspruchung im betreffenden Jahr (2013) ausgegangen.



Verpflichtungskredit „Neu- und Weiterentwicklungen Schengen/Dublin“ (VK II)

Beträge in Mio. CHF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Kredit gem. BB vom 22.12.2011 (BBI 2012 1505)	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	58.970
Kreditübertragungen	-	-	-	-	-	-	-
Kredit Total	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	
Rechnungsabschluss	¹⁾ 3.193						
Differenz	1.317						

1) Diese Zahl beinhaltet eine Kreditabtretung an eine Verwaltungseinheit ausserhalb des EJPD (EZV), weshalb sie von der in der Tabelle unter Ziff. 3.1 für 2012 ausgewiesenen EJPD-Investition abweicht. Die Mittel (120'000 CHF) dienen zur Finanzierung der Weiterentwicklungsaufwendungen der EZV betreffend der Systemplattform eDokumente, die jedoch explizit nicht Gegenstand dieses Berichts darstellt (vgl. Ziff. 1).

4. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EFD

4.1. Übersicht: Gesamtaufwand EFD

in Mio. CHF	SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
Investitionskosten	–	2,5	6,5	–	¹ 0,44	–	12,20	² 0,10
Personalaufwand ohne Grenze zu FL (Stellen)	–	–	–	–	1,50	1,50	4,50	4,50
					(11)	(11)	(11+24)	(11+24)
Personalaufwand Aussengrenze FL	–	0,60	1,50	1,50	1,50	–	–	–
Beiträge (Frontex)	–	–	–	1,58	5,19	4,06	3,60	4,25
übriger Betriebsaufwand	–	–	0,12	0,72	0,72	0,72	0,72	³ 1,31
Total	–	3,10	8,12	3,80	9,35	6,28	11,02	10,16

¹ MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen); vgl. dazu unten Ziff. 8.2.

² Investitionskosten EUROSUR, vgl. Ziff. 8.2.2

³ Inkl. max. Betriebskosten für MAPP (0,594 Mio. Fr.; vgl. zum Projekt MAPP Ziff. 8.2.1)

4.2. Investitionskosten

Im EFD/GWK betragen die Investitionskosten im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen/Dublin CHF 6 Mio. Dazu kommen einmalige Investitionskosten in der Höhe von CHF 3 Mio. in Verbindung mit der Übergangslösung an der Grenze zu Liechtenstein (vgl. sogleich Ziff. 4.5) sowie CHF 0,44 Mio. für das Projekt MAPP, welche 2011 in einer ersten Phase des Projekts angefallen sind (vgl. dazu Ziff. 8.2.1). Für das Projekt MAPP werden im Jahr 2013 voraussichtlich zusätzlich einmalige Investitionskosten von 2.2 Mio. anfallen (vgl. unten, Ziff. 8.2).



4.3. Personalaufwand

Im GWK wurden zunächst lediglich 10 bis Ende 2011 befristete Stellen im Rahmen der Einrichtung der temporären Schengen-Aussengrenze mit dem Fürstentum Liechtenstein geschaffen (vgl. Ziff. 4.5).

Die mit den FRONTEX-Einsätzen verbundenen Kosten der schweizerischen Grenzwachter werden von der Agentur übernommen. Die Gehälter werden jedoch weiterhin durch das GWK bezahlt. Das GWK leistete 2011 805 Einsatztage zu Gunsten von Frontex. 2012 waren es 1'145 Einsatztage und für das Jahr 2013 sind ebenfalls rund 1'000 Einsatztage vorgesehen. Diese sind in dem in Ziff. 4.1 ausgewiesenen Personalaufwand enthalten.

Im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich 2010 hatte der Bundesrat einen personellen Mehrbedarf beim GWK zur Kenntnis genommen. Dies u.a. als Ausgleich für den zusätzlichen Aufwand für die vermehrte Zusammenarbeit mit der EU durch die Teilnahme an verschiedenen Arbeitsgruppen in Brüssel und an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau. Im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 15. Dezember 2010 über den Voranschlag 2011 (vgl. BBI 2011 2007) hat das Parlament entsprechend der Schaffung von 11 Vollzeitstellen zugestimmt. Im Bericht des Bundesrates über die Eidgenössische Zollverwaltung vom 26. Januar 2011 in Erfüllung des Postulats Fässler-Osterwalder (08.3513)³ wurde der Stellenbedarf des Grenzwachtkorps mit 35 Stellen ausgewiesen. Mit dem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 2012 über den Voranschlag 2013 (vgl. BBI 2013 425) hiess das Parlament in der Folge eine weitere noch ausstehende Aufstockung des GWK um 24 Stellen gut. Diese Aufstockungen wurden insbesondere aufgrund der durch verschiedene Faktoren – wie beispielsweise den Entwicklungen im Kontext des arabischen Frühlings – ausgelösten Zunahme der irregulären Migrationsbewegungen in die Schweiz nötig.

4.4. Beiträge

Im EFD werden die ab 2010 erstmals geschuldeten Beiträge an die Grenzschutzagentur FRONTEX budgetiert. Die Beiträge werden anhand der in Art. 11 Abs. 3 SAA enthaltenen Formel auf der Basis des Jahresbudgets von FRONTEX bestimmt. Da die FRONTEX-Zusatzvereinbarung (SR 0.362.313) am 1.8.2010 in Kraft getreten ist, betrug der Beitrag der Schweiz für die restlichen fünf Monate des Jahres 2010 rund CHF 1,58 Mio. Ab 2011 schuldete die Schweiz zum ersten Mal einen vollen Jahresbeitrag. Aufgrund der Zunahme der Migrationsbewegungen aus Nordafrika im Zuge des arabischen Frühlings stockte die EU das Budget von Frontex 2011 nachträglich um € 30 Mio. auf, wodurch auch der Beitrag der Schweiz für das Jahr 2011 höher ausfiel (CHF 5,19 Mio.). Für das Jahr 2012 betrug der Beitrag CHF 4,06 Mio. Im Voranschlag 2013 sind CHF 3,60 Mio. vorgesehen. Auf der Basis der gesammelten Erfahrungen wurden im Finanzplan 2014 CHF 4,4 Mio. vorgesehen.

³ Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21927.pdf>, S. 55



4.5. Temporäre Schengen-Aussengrenze Schweiz-Liechtenstein

Aufgrund der zeitlich verschobenen Assoziierung der Schweiz und des Fürstentum Liechtensteins an Schengen wurde die Grenze zwischen den beiden Staaten zu einer temporären Schengen-Aussengrenze. Die Schweiz war entsprechend verpflichtet, einen Katalog von Massnahmen zur Sicherung dieser Grenze umzusetzen, welche den Besonderheiten dieser Grenze Rechnung trug (Übergangslösung).

Die Übergangsmassnahmen zogen in den Jahren 2008 und 2009 einmalige Investitionskosten in der Höhe von insgesamt CHF 3 Mio. nach sich. Dazu kamen jährliche Personalausgaben in der Höhe von CHF 1,5 Mio. für 10 befristete Stellen. Seit dem 19. 12.2011 ist Liechtenstein an Schengen/Dublin assoziiert. Deshalb wurden die 10 Stellen abgebaut. Der Personalaufwand reduzierte sich ab 2012 um CHF 1,5 Mio.

4.6. Übriger Betriebsaufwand

Der übrige Betriebsaufwand von jährlich rund CHF 0,72 Mio. setzt sich aus wiederkehrenden Kosten für IT-Hard- und Software sowie für SLAs (Service Level Agreements) und für Abonnements für die vorgenannte Hardware zusammen. Ab 2014 kommen die jährlichen Betriebskosten von MAPP (vgl. Ziff. 8.2.1) in der Höhe von max. CHF 0,594 Mio. hinzu, womit der jährliche Betriebsaufwand rund CHF 1,31 Mio. betragen wird.

5. Kosten der Assoziierung an Schengen/Dublin im EDA

5.1. Gesamtaufwand EDA

in Mio. CHF	SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
Personalaufwand			5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41

5.2. Investitionskosten

Im EDA waren im Zusammenhang mit der Assoziierung an Schengen und Dublin keine Investitionskosten zu verzeichnen.

5.3. Verstärkung des konsularischen Personals

Die Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2008 hatte bestätigt, dass die Schweiz im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern über einen verhältnismässig geringeren Bestand an konsularischem Personal verfügte. Deshalb hat der Bundesrat im Juni 2008 von einem personellen Mehrbedarf Kenntnis genommen. Die Bundesversammlung hat im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag 2009 der Schaffung von 36 zusätzlichen Stellen in diesem Bereich zugestimmt. Seitdem sind den Konsulaten zusätzliche Aufgaben mit der gestaffelten Einführung der biometrischen Visa übertragen worden. Seit der Inbetriebnahme des VIS im Oktober



2011 sind erfahrungsgemäss durchschnittlich fünf Minuten zusätzlich erforderlich für die Erfassung der biometrischen Daten. Diese zusätzlichen Aufgaben können dank organisatorischen und administrativen Massnahmen mit den bestehenden Mitteln bewältigt werden (vgl. auch unten, Ziff. 8.3).

5.4. Beiträge

Im EDA sind im Zusammenhang mit der Schengen/Dublin-Assoziierung keine Beiträge budgetiert.

5.5. Übriger Betriebsaufwand/-ertrag

Neben dem vorstehend genannten Aufwand besteht kein übriger Betriebsaufwand. Wie in Ziff. 6.1 nachstehend erwähnt, sind Mehreinnahmen aus den Visumsgebühren zu verzeichnen.

6. Nutzen/Ertrag resp. Einsparungen (soweit monetär bezifferbar)

6.1. Im Visumsbereich

Seit dem 12. Dezember 2008 wendet die Schweiz den im Rahmen des Schengen-Besitzstands geltenden Gebührentarif für die Visumsausstellung an, d.h. einen Betrag von EUR 60 (vorher CHF 55) im Standardfall, respektive von EUR 35 für Staatsangehörige derjenigen Länder, die mit der Schweiz ein Visumserleichterungsabkommen abgeschlossen haben. Das EDA und das EJPD teilen sich die Einnahmen aus den Visumgebühren (9,09% der Gesamteinnahmen gehen an das BFM).

Die mit der Übernahme des Schengen-Gebührentarifs erfolgte Erhöhung der Visumsgebühren hat dazu beigetragen, dass 2009 und 2010 – trotz einer Abnahme der behandelten Visumgesuche – die Einnahmen gegenüber 2008 nur leicht abgenommen haben. Die Visumzahlen sind stark konjunkturabhängig, da die Wirtschaftslage und die Reisetätigkeit sich unmittelbar auf die Einnahmen aus den Visumsgebühren auswirken. Der Rückgang der Einnahmen im Jahr 2011 ist vornehmlich auf den tiefen Eurokurs zurückzuführen. Seit 2012 ist, dank der Zunahme der Reisetätigkeit und der Zahl der ausgestellten Visa eine Steigerung der Gebühreneinnahmen zu verzeichnen.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Einnahmen aus Visumsgebühren ersichtlich. Die in der Finanzplanung 2015-2017 enthaltenen Zahlen entsprechen dem Durchschnitt der Visumerträge 2009-2012 (in Anlehnung an die Vorgaben der Budgetweisungen des Bundesrates). Ob diese Zahlen erreicht werden, wird wesentlich von der Entwicklung der globalen Wirtschaft und der Wirtschaftslage und Reisetätigkeit in den wichtigen Wachstumsmärkten (China, Indien) abhängen.

Aufgrund der Erfahrungen seit dem Beginn der operationellen Schengener Zusammenarbeit im Dezember 2008 lässt sich nun folgern, dass die Einnahmen aus Vi-



sumsgebühren mehr oder weniger stabil geblieben sind; dies trotz einer Abnahme der Visumsgesuche zu Beginn der operationellen Zusammenarbeit. Da die Visumsausstellung grundsätzlich gebührenfinanziert ist, hat Schengen damit zu einer relativen Verbesserung der Finanzierung des Visumsbereichs, wenn auch nicht zu absoluten Mehreinnahmen geführt.

SR07	SR08	SR09	SR10	SR11	SR12	VA13	VA14
31,80	33,50	1'31,90	32,50	29,00	32,70	33,90	33,70

¹ Effektiv 39,90 Mio.; da das Rechnungsjahr der Auslandvertretungen 2009 15 Monate betrug, wurde der Betrag auf 12 Monate umgerechnet.

6.2. Im Bereich Dublin

Einsparungen, die aus der Dubliner Zusammenarbeit resultieren, lassen sich monetär nicht eindeutig beziffern. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass vom Zeitpunkt der Inkraftsetzung des DAA am 12. Dezember 2008 bis zum 31. Dezember 2012 12'884 Personen an die jeweils zuständigen Dublin-Staaten überstellt wurden. Die Schweiz hat im selben Zeitraum ihrerseits 1'732 Personen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens übernommen.

Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten (Out-Verfahren) bzw. von anderen Dublin-Staaten in die Schweiz (In-Verfahren)

	2009	2010	2011	2012
Out-Verfahren	1'904	2'722	3'621	4'637
In-Verfahren	195	481	482	574

Quelle: Jahresstatistik BFM

Die im ersten Kurzbericht getroffene Annahme, dass die Schweiz in Zukunft eine zunehmende Zahl von Asylsuchenden aus anderen Dublin-Staaten übernehmen muss, hat sich so nicht bewahrheitet. Die Zahl der Übernahmeersuchen an die Schweiz blieb mehr oder weniger konstant. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz auch in Zukunft mehr Personen überstellen als zurücknehmen wird. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Assoziierung der Schweiz an die Dubliner Zusammenarbeit auch eine hemmende Wirkung auf die Einreichung neuer Asylgesuche in der Schweiz hat. Ohne die Dubliner Zuständigkeitsregeln könnten Migranten, deren Asylgesuch bereits von einem anderen Dublin-Staat abgelehnt wurde, ein weiteres Verfahren in der Schweiz anstrengen, was die Attraktivität der Schweiz als Zielland für Mehrfachgesuchsteller markant erhöhen würde. Während der erste Kurzbericht noch von vorsichtig geschätzten 1'000 Asylgesuchen weniger pro Jahr ausging, kann heute davon ausgegangen werden, dass jährlich 2'000 Asylgesuche weniger eingereicht werden (vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung BBl 2013 291, 321). Gestützt auf diese Zahl kann folgende Berechnung angestellt werden: Die durchschnittlichen Transferzahlungen an die Kantone für Unterbringung und Sozialhilfe betragen CHF 20'000 pro asylsuchende Person. Dies ergibt geschätzte Einsparungen pro Jahr von rund CHF 40 Mio.



Weitere Einsparungen ergeben sich aus der erwähnten Rückführungsbilanz. Die Verfahrensdauer bei Dublin-Verfahren (vom Asylgesuch bis zum letztinstanzlichen Entscheid) ist rund vier Monate kürzer als bei normalen Asylverfahren. Bei einem Wegfall der jährlich rund 4000 Dublin-Nichteintretensentscheide würde dies zu jährlichen Mehrkosten im Umfang von rund 26,5 Mio. Franken führen (vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung BBl 2013 291, 321).

Wie in Ziffer 1 ausgeführt, verzichtet der Bericht auf die Darstellung des nicht unmittelbar monetär bezifferbaren Nutzens der Assoziierung an Schengen und Dublin. Wie der Bundesrat bereits verschiedentlich ausgeführt hat (vgl. z.B. Antwort auf die Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei "Situationsanalyse der Folgen von Schengen und Dublin", 10.3557), gilt es jedoch zu beachten, dass der Schweiz mit Schengen/Dublin effiziente und moderne Instrumente im Bereich der inneren Sicherheit zur Verfügung stehen. Im Übrigen dürfen auch die Vorteile für die schweizerische Tourismusindustrie und für Geschäftsreisende, welche das einheitliche Schengen-Visum mit sich gebracht hat, nicht ausser Acht gelassen werden. Diese Beurteilung trifft nach wie vor zu.

7. Umsetzungsarbeiten seit dem ersten Kurzbericht (2011 bis Mitte 2013)

Der erste Kurzbericht enthielt Angaben zu einer Reihe wichtiger Umsetzungsprojekte im Bereich Schengen/Dublin, welche für den Zeitraum 2011 bis 2014 geplant waren. Nachfolgend finden sich Angaben zu diesen Projekten, um der Finanzdelegation zu ermöglichen, deren Entwicklungen zu verfolgen. Teilweise finden sich diese Projekte nun in Ziffer 8 des vorliegenden Berichts, da die Umsetzungsarbeiten nach wie vor im Gang sind. Die nachfolgenden Angaben zu den finanziellen und personellen Aufwendungen sind oben in den Kapiteln 3-5 bereits berücksichtigt.

7.1. EJPD

7.1.1. Schengen National Interface (SNI)

Im Zeitpunkt des Beginns der Umsetzung des Projekts SIS II in der Schweiz im Jahr 2007 war aufgrund der EU-Planung davon auszugehen, dass das SIS I+ nach maximal einem Jahr durch das SIS II abgelöst werden würde. Aufgrund der Verzögerungen bei der Entwicklung von SIS II musste der von Portugal zur Verfügung gestellte Anschluss an das SIS I+, das sogenannte SISone4ALL, länger betrieben werden als geplant. Das SIS II wurde schliesslich am 9. April 2013 in Betrieb genommen und hat das bestehende SIS I+ abgelöst.

Für den nationalen Anschluss an das SIS II wurde eine neue nationale Lösung ausgearbeitet. Gestützt auf ein Memorandum of Understanding und eine technische Vereinbarung hat die Schweiz bei der Umsetzung dieses nationalen Projektes eng mit Deutschland und Österreich zusammengearbeitet. Gemeinsam wurde eine nationale Schnittstelle (Schengen National Interface, SNI) entwickelt, die gleichzeitig mit



dem SIS II in Betrieb genommen wurde. Mit dem SNI wurde am 9. April 2013 somit auch die Übergangslösung SISone4ALL abgelöst.

Die Finanzierung des SNI erfolgte über den Verpflichtungskredit Schengen/Dublin. Folgende finanzwirksame Kosten sind angefallen, welche den im Rahmen des ersten Kurzberichts prognostizierten Beträgen entsprechen:

in Mio. Fr.	2011	Total
Beteiligung an den Entwicklungskosten	0,80	0,80
Integration in die nationale Umgebung	0,40	0,40
Total Umsetzungskosten (gerundet)	1,20	1,20

Die Umsetzungskosten konnten im Jahr 2011 innerhalb der EJPD-Bedarfsplanung für Schengen/Dublin mittels des bestehenden Voranschlagkredits finanziert werden. Das SNI verursacht keine zusätzlichen, bisher nicht geplanten Betriebskosten, da es an die Stelle des SISone4ALL getreten ist.

7.1.2. Komitologie-Vereinbarung (Schengen)

Am 1. Mai 2012 ist die Vereinbarung über die Beteiligung der assoziierten Staaten an den Schengen-Ausschüssen der Kommission in Kraft getreten (Komitologie-Vereinbarung, SR 0.362.11). Dieses Abkommen regelt die Modalitäten der Beteiligung von Schweizer Expertinnen und Experten an den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse im Bereich Schengen unterstützen. Art. 6 der Vereinbarung verpflichtet die Schweiz, einen Beitrag an die durch die Teilnahme der assoziierten Staaten an den Schengen-Komitologie-Ausschüssen verursachten Zusatzkosten zu leisten. Dieser berechnet sich analog der in Artikel 11 Abs. 3 SAA festgelegten Formel auf der Basis eines jährlich an die Inflation anzupassenden Referenzbetrags von EUR 500'000. Der Beitrag wird 2013 erstmals fällig werden und rund CHF 20'000 betragen. Für die Folgejahre wird sich der Beitrag im selben Umfang bewegen.

7.1.3. Biometrische Ausländerausweise

Die Einführung des neuen Ausländerausweises erfolgte gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 380/2008, welche eine Weiterentwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige darstellt. Dazu wurden das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) angepasst. Die biometrischen Ausländerausweise werden seit dem 24. Januar 2011 produziert. 227'584 Dokumente wurden bis Ende 2011 ausgefertigt, im Laufe des Jahres 2012 waren es 250'985. Der Inhaber eines biometrischen Aufenthaltstitels hat dafür eine Gebühr zu entrichten, die nach Artikel 8 der GebV-AuG berechnet wird. Mit dieser Gebühr werden die Kosten des kantonalen Verfahrens, die Kosten für die Erfassung der biometrischen Daten, die Kosten für die Herstellung des Ausweises sowie die mit dem Betrieb der Public Key Infrastructure (PKI) verbundenen Kosten abgedeckt. In der Gebühr eingerechnet ist auch ein Aufschlag, welcher der Deckung der Investitionskosten in der



Höhe von rund CHF 3,53 Mio. dient, welche aus dem VK I finanziert wurden. Die Einführung biometrischer Ausländerausweise war damit im Ergebnis für die Schweiz haushaltsneutral.

Der Bundesrat hat anlässlich des Beschlusses vom 24. Juni 2009 über den Notenaustausch zur Übernahme der Entscheidung K(2009) 3770 endg. zur Änderung der technischen Spezifikationen zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige davon Kenntnis genommen, dass die Einführung eines einheitlichen Aufenthaltstitels mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten und die damit verbundenen neuen Aufgaben beim EJPD (fedpol) im Bereich PKI ab 2010 zu einem jährlichen unbefristeten personellen Mehrbedarf im Umfang von 200 Stellenprozenten führt. Im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Voranschlag für das Jahr 2011 vom 15. Dezember 2010 (BBI 2011 2007) hat die Bundesversammlung der Schaffung dieser zwei Vollzeitstellen ab 2011 zugestimmt.

7.1.4. Rückführungsrichtlinie: Überwachungssystem

Die Schweiz ist auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (sogenannte Rückführungsrichtlinie) verpflichtet, ein System zur Überwachung von Rückführungen zu schaffen. Nach Artikel 71a Abs. 1 AuG regelt der Bundesrat das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen. Die Ausgestaltung der Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg wird in Artikel 15f ff. der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281) geregelt. Die entsprechenden Verordnungsänderungen sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Das BFM startete am 1. Juli 2011 das Pilotprojekt Rückführungsmonitoring. Das BFM beauftragte den Schweizerischen Kirchenbund (SEK) mit der Ausführung des sechsmonatigen Pilotprojektes. Der SEK führte diesen Auftrag in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH aus. Gestützt auf das Mandat begleiteten fünf unabhängige Beobachterinnen und Beobachter die zwangsweisen Rückführungen auf dem Luft- und Landweg. Am 31. Dezember 2011 endete das Pilotprojekt und wurde per 1. Januar 2012 in eine sechsmonatige Übergangsregelung überführt. Am 1. Juli 2012 übernahm dann die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die unabhängige Beobachtung von zwangsweisen Rückführungen. Die Ausgaben für das Monitoring betragen im Jahr 2012 (für 6 Monate) CHF 125'000. Für die Nachfolgejahre ist von Kosten im Umfang von rund CHF 337'500 pro Jahr auszugehen. Der Mehraufwand für die unabhängige Beobachtung wurde bereits im Personalkredit des EJPD / BFM kompensiert.

7.2. EFD: Änderung der FRONTEX-Verordnung

Der im ersten Kurzbericht erwähnte Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der FRONTEX-Verordnung wurde mittlerweile verabschiedet. Die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 wurde von der Schweiz mittels Notenaustausch vom 13. Dezember 2011 (SR 0.362.380.050) übernommen. Sie hat zwar die Befugnisse der Grenzschutzagentur ausgeweitet, führte jedoch nicht zu einer Erhöhung des Budgets



der Agentur und hatte entsprechend keine neuen finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Schweiz.

7.3. EDA

Trotz der erhöhten Komplexität des Verfahrens und der normativen Entwicklungsdynamik des Schengen-Assoziierungsabkommens kann festgestellt werden, dass die Schweiz die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Visumbereich erfolgreich umgesetzt hat. In diesem Zusammenhang stehen verschiedene weitere Änderungen und Neuerungen. Der Schengen-Besitzstand gibt den Schengen-Staaten die Möglichkeit, sich in Ländern ohne eigene Visasektion durch einen anderen Schengen-Staat vertreten zu lassen. Dadurch sind Synergiegewinne und eine effizientere Bearbeitung von Visumsgesuchen möglich. Die Schweiz hat am 29. Januar 2010 ein erstes Vertretungsabkommen mit Österreich abgeschlossen. Bis dato übt die Schweiz für 10 Schengen-Staaten 20 Vertretungsmandate aus und wird ihrerseits von 9 Schengen-Staaten an 28 Standorten vertreten. Weitere Länderververtretungen mit Schengen-Staaten sind derzeit in Erarbeitung.

8. Ausblick: Anstehende Umsetzungsarbeiten 2013-2017

8.1. EJPD

8.1.1. IT-Agentur (eu.LISA)

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IST-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde der Betrieb der Schengener und Dubliner Informatiksysteme von der Kommission (VIS, EURODAC) respektive Frankreich (SIS) per 1. Dezember 2012 an eu.LISA (eu.LISA steht für "EU Large-scale Information Systems Agency") übertragen.

Die Übertragung des Betriebsmanagements auf eine von der Kommission unabhängige Einrichtung ist in den Rechtsgrundlagen der erwähnten IT-Grosssysteme bereits vorgesehen. Von der Zentralisierung der Verantwortung verspricht man sich eine erhöhte Betriebssicherheit und Synergien, welche die Betriebskosten für die einzelnen Systeme senken werden. Daneben wird die Agentur aber auch Mehrkosten (beispielsweise administrativen "overhead") generieren, an denen die EU eine Beteiligung der Schweiz anstrebt. Die Details sind noch in einer Zusatzvereinbarung, welche zurzeit verhandelt wird, festzulegen. Aufgrund von Verzögerungen bei der Erarbeitung des Verhandlungsmandats seitens der EU konnten diese Verhandlungen jedoch noch nicht abgeschlossen werden.

Der Bundesrat hat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 bereits am 23. November 2011 gutgeheissen und der EU unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung rücknotifiziert. Mit Botschaft vom 23. Mai 2012 (BBl 2012 5875) hat er den Notenaustausch der Bundesversammlung zur Genehmi-



gung unterbreitet. Gleichzeitig hat er eine Delegation der Abschlusskompetenz betreffend die erwähnte Zusatzvereinbarung vorgeschlagen. Aufgrund der damals vorliegenden Informationen ging der Bundesrat davon aus, dass der "künftige Beitrag der Schweiz insgesamt voraussichtlich nicht deutlich höher ausfallen [wird] als die Summe, die sie unabhängig von der Errichtung der Agentur zu entrichten hätte" (BBl 2012 5892). Die Bundesversammlung ist auf das Geschäft eingetreten, hat es jedoch an den Bundesrat zur Klärung der noch offenen Fragen unter anderem auch hinsichtlich der finanziellen Konsequenzen der Beteiligung der Schweiz zurückgewiesen. Zurzeit können in Ermangelung der Kenntnis der Verhandlungsergebnisse noch keine definitiven Aussagen gemacht werden. Der Bundesrat wird eine Zusatzbotschaft verabschieden, sobald die offenen Fragen mit der EU geklärt werden konnten.

8.1.2. Schengen-Gouvernanz

Im Kontext des gestiegenen Migrationsdrucks aufgrund der politischen Veränderungen in Nordafrika hat die EU-Kommission im September 2011 Vorschläge für eine Verbesserung der Schengen-Gouvernanz gemacht. Konkret beinhalten diese eine Anpassung des Evaluierungsmechanismus (NewEval) sowie eine Überarbeitung der Regeln zur vorübergehenden Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Änderung des Schengener Grenzkodex). Mittlerweile konnte bezüglich beider Rechtsakte ein Kompromiss zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission erzielt werden. Die formelle Verabschiedung ist für Ende Oktober 2013 zu erwarten. Die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme der beiden Rechtsakte werden der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

Bezüglich des Schengener Grenzkodex wird die Entscheidungskompetenz für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen bei den Schengen-Staaten verbleiben. Auf diesen Grundsatz haben auch die neuen Elemente des Schengener Grenzkodex keine Auswirkung. Es wurde jedoch ein neuer Mechanismus für den Fall von schweren Mängeln in der Aussengrenzkontrolle eines Schengen-Staates eingeführt. Die EU-Kommission hat dann die Möglichkeit, diesem Staat gewisse Massnahmen zu empfehlen. Diese Massnahmen – beispielsweise der Einsatz von Frontex-Grenzschutzteams oder der Einbezug von Frontex im Bereich der strategischen Planung und der Risikoanalyse – können aber einem Staat nicht aufgezwungen werden. Sollten diese Massnahmen nicht ausreichen und sollte durch die Mängel in einem Staat der gesamte Schengen-Raum gefährdet werden, kann der Rat auf Vorschlag der EU-Kommission einem oder mehreren Schengen-Staaten empfehlen, Kontrollen an seinen Binnengrenzen wieder einzuführen. Es muss sich dabei aber um eine aussergewöhnliche Situation handeln, welche eine Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung im Schengen-Raum (oder in gewissen Teilen davon) darstellt. Finanzielle Konsequenzen wird die Übernahme der Änderung des Schengener Grenzkodex durch die Schweiz keine haben.

NewEval stellt den bestehenden Mechanismus zur Evaluierung der Staaten, welche an der Schengener Zusammenarbeit assoziiert werden sollen, und der Staaten, welche bereits den Schengen-Besitzstand anwenden, auf eine neue Rechtsgrundlage. Dabei wird insbesondere die Rolle der Kommission gestärkt werden, welche die Koordination der Evaluierungen bis hin zur Verabschiedung der Evaluationsberichte



übernehmen wird. Ihr wird für diese Aufgabe ein Ausschuss der Schengen-Staaten zur Seite gestellt, ohne dessen Zustimmung sie keine Beschlüsse fällen kann. Die Schweiz wird in diesem Ausschuss vertreten sein. Die Verabschiedung der Empfehlungen, welche gegenüber den Schengen-Staaten zur Verbesserung der Anwendung des Schengen-Besitzstands ausgesprochen werden, liegt nach wie vor in der alleinigen Verantwortung des Rates. Die Verantwortung für das sogenannte "follow-up", d.h. die Berichterstattung über die Massnahmen, welche die Schengen-Staaten im Anschluss an ihre Evaluation treffen, liegt wiederum bei der Kommission. Der neue Mechanismus wird voraussichtlich ab dem 1. Januar 2015 operationell werden. In finanzieller Hinsicht werden zukünftig die Auslagen, welche für die Evaluierungen vor Ort anfallen, von der EU übernommen werden. Bisher wurden diese durch die Experten, respektive die entsendenden Schengen-Staaten selbst getragen. Die Schweiz wird an diese Kosten einen Beitrag leisten müssen, der sich nach vorsichtigen Schätzungen für das Jahr 2015 auf ca. CHF 30'000 belaufen wird. Es ist davon auszugehen, dass dieser in den Folgejahren nicht wesentlich höher ausfallen wird.

8.1.3. Fonds für die innere Sicherheit - Teilinstrumente Grenze

Derzeit werden im Rat der EU sowie im Europäischen Parlament Vorschläge der Kommission über die Errichtung verschiedener Fonds im Bereich Inneres im Zeitraum 2014-2020 diskutiert. Dabei ist vorgesehen, dass das Teilinstrument Aussengrenzen und Visazusammenarbeit ("ISF-Grenze") des Fonds für die innere Sicherheit Schengen-relevant sein und ab 2014 den Aussengrenzenfonds ablösen wird. Hier stehen Verhandlungen über die Modalitäten der Schweizer Teilnahme noch aus. Dennoch ist zu erwarten, dass sich die Nettozahlerposition der Schweiz im Vergleich zum Aussengrenzenfonds weiter akzentuieren wird. Die Details zur Teilnahme, einschliesslich der Beitragszahlungen, sind wie bereits beim Aussengrenzenfonds in einer Zusatzvereinbarung festzulegen. Eine Entscheidung zur Mittelaufteilung im ISF-Grenze liegt momentan noch nicht vor. Die Verabschiedung der einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU wird für Herbst/Ende 2013 erwartet und anschliessend der Schweiz zwecks Übernahme notifiziert werden. Zahlungen werden aber voraussichtlich erst 2015 fällig werden. (vgl. auch oben, Ziff. 3.3).

8.1.4. Smart Borders (Ein/Ausreise-System; Vielreisendenprogramm)

Am 28. Februar 2013 veröffentlichte die Kommission die Verordnungsvorschläge zum Smart Borders Paket sowie den Vorschlag zu daraus folgenden Änderungen des Schengener Grenzkodexes⁴. Erste Meinungen wurden auf Ebene der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) im März 2013 ausgetauscht. Zurzeit werden die einzelnen Vorschläge auf technischer Ebene diskutiert. Die Schweiz nimmt an allen Diskussionen teil.

⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Entry/Exit System (EES) and the Registered Travellers Programme (RTP), vom 28.02.2013, COM(2013) 96 final



Smart Borders besteht aus zwei Komponenten – dem elektronischen Ein- und Ausreisensystem (Entry/Exit Systems [EES])⁵ und dem Programm für registrierte Reisende (Registered Traveller Programme [RTP])⁶.

- Mit dem EES sollen Ein- und Ausreisen von drittstaatsangehörigen Kurzaufenthaltern (90 Tage innerhalb von 180 Tagen) in und aus dem Schengen-Raum erfasst und deren Aufenthaltsdauer verlässlich berechnet werden. Irreguläre Migration (insb. sog. "overstayer") können so einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum dank der (nach einer Übergangsfrist geplanten) Erfassung von Fingerabdrücken eindeutiger identifiziert werden. Die Einreise- und Ausreisestempel als Überprüfungsmethode der Aufenthaltsdauer werden durch einen Eintrag im EES ersetzt.
- Das RTP bietet Vielreisenden aus Drittstaaten (bspw. Geschäftsreisende, Künstler, Sportler, Studierende, Drittstaatsangehörige mit Verwandten in den Schengen Staaten) nach einer vorgängigen Sicherheitsüberprüfung die Möglichkeit einer Registrierung an. Die Kriterien für die Teilnahme sollen dieselben sein wie für den Erhalt von Visa für mehrfache Einreisen. Der registrierte Reisende kann danach von erleichterten Grenzformalitäten an den Schengen-Aussengrenzen durch Nutzung von automatischen Kontrollgates profitieren.

Im Rahmen des ISF-Grenze soll ein namhafter Betrag für die Entwicklung der Smart Borders Systeme auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Schengen-Mitgliedstaaten reserviert werden. Ebenso sollen die Kosten des operativen Betriebes auf nationaler Ebene zu einem Teil durch nationale Programme unter dem ISF-Grenze mitfinanziert werden. Die Auswirkungen des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für die Jahre 2014-2020 auf die Ausstattung des ISF-Grenze steht noch nicht definitiv fest. Der genaue unter dem ISF-Grenze zur Verfügung stehende Betrag kann deshalb noch nicht beziffert werden. Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz können zurzeit deshalb nicht abschliessend abgeschätzt werden. Die Schweiz wird wie alle Schengen-Mitgliedstaaten für die Umsetzung und zum Teil für den Betrieb der nationalen Systeme aufkommen müssen.

Im Rahmen des VK II hat der Bundesrat vorsorglich CHF 22.52 Mio. für Entwicklung, Unterhalt und Betrieb der nationalen Smart Borders Systeme für einen fünfjährigen Zeitraum vorgesehen.

8.1.5. Schengen-Evaluation der Schweiz 2014

Im Hinblick auf die Aufnahme der operationellen Schengener Zusammenarbeit wurde die Schweiz im Jahr 2008 evaluiert. Das Schengener Recht sieht danach periodisch alle fünf Jahre eine erneute Evaluierung vor. Entsprechend wird die Schweiz im Jahr 2014 mit einem Jahr Verspätung das nächste Mal evaluiert werden. Die Vorbereitun-

⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union, vom 28.02.2013, COM(2013) 95 final

⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Travellers Programme, vom 28.02.2013, COM(2013) 97 final



gen für diese Evaluierung laufen bereits. Unter der Koordination des EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA sind sowohl sämtliche beteiligten Dienststellen des Bundes als auch die Kantone in den Projektgruppen vertreten. Die Aufwendungen, welche für die Organisation der Evaluation entstehen, können im Rahmen der ordentlichen Budgets der beteiligten Fachämter finanziert werden. Sie werden sich in der Grössenordnung von insgesamt unter CHF 500'000 bewegen.

8.1.6. Dublin/Eurodac

Die Revision der Dublin- sowie der Eurodac-Verordnung wurde in den vergangenen Jahren eingehend diskutiert. Die Neufassungen dieser Verordnungen wurden am 26. Juni 2013 verabschiedet und der Schweiz am 3. Juli 2013 zur Übernahme notifiziert. Neben rechtlichen Anpassungen hat die Übernahme dieser Weiterentwicklungen insbesondere Praxisanpassungen zur Folge.

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung) wird die bisherigen Rechtsgrundlagen (insb. Verordnung [EG] Nr. 343/2003, Dublin-II-Verordnung) ersetzen. Die letztgenannte Verordnung legt die Kriterien und das Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats fest, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. Die Schweiz wendet diese Verordnung seit dem 12. Dezember 2008 an. Finanzielle Konsequenzen für die Schweiz wird die Dublin-III-Verordnung voraussichtlich keine haben.

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Eurodac-Verordnung) wird die für Eurodac bisher geltenden Rechtsgrundlagen (insb. Verordnung (EG) Nr. 2725/2000) ersetzen. Die revidierte Eurodac-Verordnung sieht insbesondere vor, dass ein Fingerprintexperte sämtliche Treffermeldungen überprüfen muss. Der daraus resultierende personelle Mehraufwand lässt sich derzeit noch nicht genau beziffern.

Für die Umsetzung der Anforderungen der neuen Eurodac-Verordnung werden verschiedene Anpassungen des bestehenden Informatiksystems erforderlich sein. Die mit den Informatikarbeiten verbundenen Kosten können auf CHF 1 Mio. geschätzt werden. Diese sind durch den VK II abgedeckt und bereits in den Voranschlägen 2013 und 2014 vorgesehen.

8.2. EFD

8.2.1. Projekt MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen)

Im Projekt MAPP (Multifunktionales Abfragegerät für Personen und Passkontrollen) wird ein Gerät entwickelt, das für die Abfrage von Fingerabdruckdaten sowie für die elektronische Überprüfung von Reisedokumenten im Rahmen mobiler Kontrollen eingesetzt werden kann. Dieses wird insbesondere für Aussengrenzkontrollen an kleineren Flughäfen oder für die Bekämpfung des illegalen Aufenthalts im Landesinnern eingesetzt werden können. Ursprünglich war die Umsetzung für das Jahr 2011/2012 geplant. Das Projekt konnte aber in der genannten Periode aufgrund von mangelnden Budgetkapazitäten nicht umgesetzt werden. Die Umsetzung des Projek-



tes ist nach wie vor notwendig, weshalb für 2013 ein Nachtragskredit von CHF 2,2 Mio. beantragt wurde, der im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Nachtrag I zum Voranschlag 2013 vom 12. Juni 2013 (vgl. BBl 2013 5479) gutgeheissen wurde. Die Betriebs- und Unterhaltskosten ab 2014 können mit den im ordentlichen Budget eingestellten Mitteln finanziert werden.

8.2.2. EUROSUR

EUROSUR ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und bezweckt die Einrichtung eines europäischen Grenzüberwachungssystems. EUROSUR schafft einen Mechanismus für die Grenzkontrollbehörden der Schengen-Staaten, der dem geschützten Austausch von Informationen und der Zusammenarbeit bei der Überwachung der See- und Landaussengrenze (Lageanalyse) dient. Das System dient weiter der Prävention bezüglich grenzüberschreitender Kriminalität, wie beispielsweise Menschen- und Drogenhandel, wodurch die Sicherheit in den Schengen-Staaten erhöht wird. Zusätzlich soll durch das System auch die Seerettung gefördert werden. Das GWK hat für die Implementierung 2014 (IT-Server) CHF 100'000 im VA eingestellt.

Die Rechtsgrundlagen zu EUROSUR werden in der Form einer Verordnung voraussichtlich diesen Herbst von der EU verabschiedet und danach der Schweiz notifiziert. EUROSUR soll für diejenigen Schengen-Staaten, welche über Schengen-Landaussengrenzen verfügen, bereits am 2. Dezember 2013 operationell werden. Für die übrigen Schengen-Staaten, darunter die Schweiz, wird EUROSUR erst ab dem 1. Dezember 2014 zur Anwendung kommen.

8.3. EDA

In Zusammenarbeit mit dem BFM ist das EDA für die Einführung biometrischer Daten im Visumsprozess besorgt. Diese erfolgt im Rahmen der gestaffelten Inbetriebnahme des VIS, welche im Oktober 2011 in Nordafrika begann. Die Einführung sollte Ende 2014 oder Anfangs 2015 abgeschlossen sein. Zur Bewältigung zusätzlicher, mit der Einführung der Biometrie verbundener Aufgaben (durchschnittlich 5 zusätzlich erforderliche Minuten bei der Erfassung eines Visumsgesuchs, vgl. auch oben, Ziff. 5.3), werden zurzeit im Rahmen von Schengen zulässige Lösungen zur Auslagerung gewisser administrativer Aufgaben eingeführt (outsourcing).



9. Übersicht zu den Entwicklungen

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über den gesamten Aufwand und den gesamten, unmittelbar monetär bezifferbaren Nutzen von Schengen/Dublin:

Aufwand

Beträge in Mio. CHF	Staatsrechnung							Voranschlag	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erfolgsrechnung (ER) / Aufwand									
EJPD	1,24	4,93	13,78	23,46	49,73	46,50	53,09	75,38	60,49
EFD	–	–	0,60	1,62	3,80	8,91	6,28	8,82	10,06
EDA	–	–	–	5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41
Investitionsrechnung (IR) / Investitionen									
EJPD	–	5,54	32,56	32,63	27,92	16,97	16,73	14,17	11,97
EFD	–	–	2,5	6,5	–	0,44	–	2,2	0,1
EDA	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL Aufwand (ER + IR)	1,24	10,47	49,44	69,41	86,68	78,10	81,45	105,95	88,03

Einsparungen/Mehreinnahmen

In der nachfolgenden Tabelle mangels Aussagekraft nicht berücksichtigt sind die Einnahmen aus dem Visumsverfahren (vgl. oben Ziff. 6.1).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Einsparungen Asylverfahren	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50
Rückflüsse AGF			5,59	2,69	6,20	1,90
TOTAL Einsparungen/Mehreinnahmen	66,50	66,50	72,09	69,19	72,20	68,40

Gesamthaft stehen für die Zeitspanne von 2006 bis Ende 2012 einem Aufwand in der Höhe von CHF 376,79 Mio. Einsparungen/Mehreinnahmen von CHF 274,28 Mio. gegenüber. Für 2013 und 2014 sind ein Aufwand von CHF 193,98 Mio. und Einsparungen/Mehreinnahmen von CHF. 140,60 Mio. zu erwarten.