

Internes Kontrollsystem bei den Gebührenprozessen

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Das Wesentliche in Kürze

Das Staatssekretariat für Migration regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Dies betrifft die Bereiche Einreise und Aufenthalt, Arbeit, Integration, Einbürgerung, Schutz vor Verfolgung sowie Rückkehr ins Ausland.

Das FISP EJPD hat bei den folgenden Gebührenprozessen geprüft, ob beim SEM ein angemessenes und den Vorgaben der EFV entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert und ob dieses wirksam ist:

- Gebühren ZEMIS Benutzer,
- Bürgerrechtsgebühren,
- Einreise- und Visagebühren,
- Gebühren Reisepapiere.

Generelle Feststellungen:

- Kontrollbewusstsein;
Das Kontrollbewusstsein beurteilen wir als gut.
- Prozessdokumentation;
Die IKS-Prozessdokumentationen sind vorhanden. Die Risiko-Kontroll-Matrizen sollten sich auf prozessspezifische Risiken beschränken; wir empfehlen dem SEM diese entsprechend anzupassen.
- Implementierte Kontrollen;
Die Schlüsselrisiken innerhalb der Prozesse sind beschrieben. Entsprechende Kontrollen sind definiert und in den Abläufen implementiert.
- Wirksamkeit der Kontrollen;
Die von uns geprüften Kontrollen beurteilen wir insgesamt als wirksam.

Dem SEM wird weiter empfohlen bei den Gebühren ZEMIS Benutzer einen verrechneten Kostenanteil zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel und -fragen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	4
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	5
3	Die Gebührenprozesse im Überblick	6
3.1	Gebührenprozesse	6
3.2	Informatik-Unterstützung der Prozesse	6
4	Gebühren ZEMIS	7
4.1	Prozess ZEMIS Gebührenverrechnung an die Kantone	7
4.1.1	Bestandteile der Kostenverrechnung	7
4.1.2	Kostenberechnung für die Kantone und Städte	7
5	Bürgerrechtsgebühren	9
5.1	Das Schweizer Bürgerrecht	9
5.2	Eröffnen der Verfahren der Einbürgerungsgesuche	10
5.3	Prozesse Gebühren erleichterte Einbürgerung und Wiedereinbürgerung und ordentliche Einbürgerung (nBÜG)	10
5.4	Gebühren Einbürgerungen Gesuch Ausland	10
5.5	Bestätigung Schweizer Bürgerrechte (erleichterte Einbürgerung)	11
5.6	Nichtigerklärung einer erfolgten erleichterten Einbürgerung	11
5.7	Gebührenstatistik erleichterte Einbürgerung/Wiedereinbürgerung	11
6	Einreise- und Visagebühren	12
6.1	Prozess Einspracheverfahren bei negativem Visumsentscheid	12
6.2	Prozess Aufhebung und Suspension von Einreisesperren	12
6.3	Prozess für Visagebührensplitting	13
7	Gebühren Reisepapiere	14
7.1	Prozess Verkauf Reisedokumente	14
7.2	Prozess Verlust Reisedokumente	15
7.3	Prozess Gebührenverteilung Reisedokumente	15
8	Gesamtbeurteilung zum IKS der Gebührenprozesse	17
9	Schlussbesprechung	18
Anhang 1:	Abkürzungen und Priorisierung der Empfehlungen	19

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf das Reglement über das Finanzinspektorat des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (FISP EJPD) sowie das Inspektionsprogramm 2024 haben wir beim Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Überprüfung des Internen Kontrollsystems in den Gebührenprozessen angekündigt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das FISP EJPD hat bei den Gebührenprozessen geprüft, ob beim SEM ein angemessenes und den Vorgaben der EFV entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS vollständig und richtig beschrieben?
- IKS-Design: Sind die von der Verwaltungseinheit vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS-Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind? (Doppelspurigkeiten, Kontrollfrequenz, Mix automatisierte / manuelle Kontrollen)
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Sind die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Sind Massnahmen aus den Empfehlungen früherer Jahre umgesetzt worden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Stefan Jost und Marcel Kneubühl durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems der Gebührenprozesse. Die Prüfung der Gebührenprozesse wurde bei folgenden Organisationseinheiten des SEM durchgeführt:

- Gebühren ZEMIS Benutzer: Abteilung Informatik & Projekte (AIP),
- Bürgerrechtsgebühren: Abteilung Bürgerrecht, Sektion Einbürgerungen Deutsche Schweiz 2,
- Einreise- und Visagebühren – Einspracheverfahren und Einreisesperren: Abteilung Zulassung Aufenthalt, Sektion Deutsche Schweiz 1 und Fürstentum Liechtenstein,
- Einreise- und Visagebühren – Visagebührensplitting: Abteilung Einreise, Sektion Grundlagen Visa und Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik (FACTS).

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem Vorgehensmodell „Anwendungsprüfung“ (Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band „Ordentliche Revision, Kapitel III.3.11.4 ff.).

Nicht einbezogen in diese Prüfung wurden aus Wesentlichkeitsüberlegungen:

- Gebühren für Aufenthaltsnachforschungen in ZEMIS,
- Gebühren für Ausländerausweise,
- Gebühren für Arbeitsbewilligungen.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Bei der Beurteilung der einzelnen Teilprozesse werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die folgenden Symbole verwendet:

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.
- Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene. Die Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen des FISP EJPD. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das FISP EJPD hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die vom FISP EJPD gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

2 Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell

Die Einführung des IKS gemäss den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurde im EJPD mittels eines departementalen Projektes vorgenommen. Dabei wurden die Anforderungen zur Beschreibung des IKS für die wesentlichen finanzrelevanten Prozesse der Ämter umgesetzt. Das FISP EJPD beurteilt das Kontrollbewusstsein beim SEM als gut.

3 Die Gebührenprozesse im Überblick

3.1 Gebührenprozesse

Beim SEM werden folgende Gebührenprozesse geführt:

- Gebühren ZEMIS
- Bürgerrechtsgebühren
- Einreise- und Visagebühren
- Gebühren Reisepapiere

3.2 Informatik-Unterstützung der Prozesse

Folgende Anwendungen unterstützen die Gebührenprozesse beim SEM:

ZEMIS

Das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS ist das umfassende Arbeitsinstrument für den schweizerischen Ausländer- und Asylbereich sowie das Bürgerrecht. Es ist das führende Personenregister für ausländische Staatsangehörige, welche in der Schweiz leben oder sich aufhalten. ZEMIS enthält über 10 Millionen Personendatensätze.

eISR

Die Fachanwendung eISR (Erneuerung Informationssystem Reisedokumente) ist das neue Informationssystem zur Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen.

ORBIS

Die Anwendung ORBIS dient der Erfassung von Visumsanträgen und der Ausstellung von Schengen-Visa und nationalen Visa. Die Anwendung gewährleistet zudem den Anschluss der Schweiz an das Visum-Informationssystem der EU (CS-VIS), der zentralen Datenbank zur Speicherung und Abfrage von Visumsdaten aller Schengen-Staaten.

Elektronischer Kreditoren-Workflow in SAP (KWF)

Der KWF in SAP unterstützt das SEM bei der Rechnungserfassung, -prüfung und -genehmigung und wird für Rückerstattungen von Gebühren / Kostenvorschüssen eingesetzt.

4 Gebühren ZEMIS

4.1 Prozess ZEMIS Gebührenverrechnung an die Kantone

Die ZEMIS-Gebühren für die Benutzer betrugen im Jahr 2023 rund 11.5 Mio. Davon wurde der grösste Teil mit über 11 Mio. den Kantonen in Rechnung gestellt. Rund 0.3 Mio. an Gebühren wurden zusätzlich für Aufenthaltsnachforschungen in Rechnung gestellt. Die Funktionsprüfung bezog sich nur auf die Erstellung der Abrechnung für Benutzer von ZEMIS (Kantone und Städte).

Geregelt wird die Verrechnung der Gebühren an die Kantone im Art. 10 der Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AIG; SR 142.209).

4.1.1 Bestandteile der Kostenverrechnung

Folgende Kosten werden bei der Gebührenberechnung berücksichtigt; die jährlichen Kosten des SEM für den Aufbau, den Betrieb und die Amortisation von ZEMIS und für den Vollzug des AIG, es sind dies:

- Betriebskosten der AIG-relevanten Funktionalitäten in ZEMIS und der DWh Statistik.
- Betriebskosten für den AIG-Bereich für das Web-Meldeverfahren und die Kosten für den Massenversand BBL sowie sedex.
- Personalkosten der Abteilung Informatik und Projekte sowie der Abteilung Einreise und Aufenthalt des SEM, welche für den AIG-relevanten Betrieb anfallen.
- Kosten für AIG-relevante Projekte.

4.1.2 Kostenberechnung für die Kantone und Städte

Die ZEMIS-Gebühren werden pro Kanton erhoben und müssen in 2 Raten pro Jahr beglichen werden. Für die Berechnung der ZEMIS-Gebühren ist der Durchschnitt der Bestände der ausländischen Wohnbevölkerung am 31. Dezember des Vorjahres und am 31. August des laufenden Jahres massgebend. Anhand dieser Zahlen werden die zu verrechnenden Kosten auf die Kantone¹ und Städte² aufgeteilt. Das Fürstentum Liechtenstein bezahlt eine fixe Pauschale von CHF 12'000 pro Jahr.

¹ Für den Kanton Basel-Landschaft wurden bis anhin die Gebühren für Grenzgänger separat an das KIGA verrechnet.

² Für den Kanton Bern werden jeweils für die Städte Bern, Biel und Thun separate Rechnungen erstellt.

	Schlussfolgerung
●	Unsere Prüfung veranlasst uns zu folgender Beurteilung: ▪ Die Gebührenverrechnung entspricht den gesetzlichen Vorgaben ▪ Die Kostenelemente werden korrekt erhoben und verrechnet. Allenfalls entsprechen die Personalkosten der Abteilung Zulassung und Aufenthalt für den AIG-Bereich nicht mehr den tatsächlichen Aufwendungen. Diese werden seit Jahren mit unverändertem Stellenprozent-Wert in der Berechnung geführt. ▪ Die Kostenaufteilung auf die Benutzer erfolgt korrekt. ▪ Die Fakturierung und Verbuchung der Gebühren erfolgen korrekt. ▪ Es besteht eine Risiko-Kontroll-Matrix und eine Prozessbeschreibung, die definierten Kontrollen werden vorgenommen und sind wirksam.

	Empfehlung Nr. 1 (Priorität 2)
	Überprüfung der Personalkosten: Wir empfehlen dem SEM, den Ansatz der Personalkosten der Abteilung Zulassung und Aufenthalt, welcher in die ZEMIS-Gebührenberechnung einfließt zu überprüfen und allenfalls anzupassen. <i>Die Empfehlung ist akzeptiert</i> Die Umsetzung der Empfehlung, die Personalkosten der Abteilung Zulassung und Aufenthalt vom Fixwert an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen, wird im Rahmen der Berechnung der ZEMIS Gebühren 2025 geprüft.

5 Bürgerrechtsgebühren

5.1 Das Schweizer Bürgerrecht

Das Schweizer Bürgerrecht kann auf drei Arten erworben werden:

- durch väterliche oder mütterliche Abstammung,
- durch den Erwerb durch Einbürgerung,
- durch Adoption durch einen schweizerischen Elternteil.

Die Funktionsprüfung bezog sich auf die Gebühren, welche durch Einbürgerungen; d.h. durch einen behördlichen Beschluss generiert wurden. Die Bürgerrechtsgebühren stützen sich auf folgende Rechtsgrundlagen ab:

- Bürgerrechtsgesetz, BÜG (SR 141.0)
- Bürgerrechtsverordnung, BÜV (SR 141.01)

Das SEM führt Prozesse nach altem Bürgerrecht (aBÜG – Gesuchseinreichung bis 31.12.2017) und nach dem neuen Bürgerrecht (nBÜG). Die zentralen Ziele der Gesetzesrevision waren die Kohärenz mit den Anforderungen des AuG (neu AIG), Verfahrensvereinfachungen, eine Konkretisierung der Eignungsvoraussetzungen sowie die Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen. Dabei erfolgte auch eine Neuordnung der Gebührenregelung. Nach altem Recht wurden die Gebühren in der Verordnung über die Gebühren zum Bürgerrechtsgesetz, GebV-BÜG (SR 141.21) geregelt. Nach dem neuen Bürgerrecht werden die Gebührensätze für die verschiedenen behördlichen Tätigkeiten in Art. 25 der Bürgerrechtsverordnung (BÜV)³ geregelt.

Bürgerrecht durch Einbürgerung oder Wiedereinbürgerungen

In der Schweiz bestehen 3 Arten, wie das Schweizer Bürgerrecht durch einen behördlichen Beschluss erworben werden kann:

- die ordentliche Einbürgerung,
- die erleichterte Einbürgerung,
- die Wiedereinbürgerung.

Die durch das SEM vereinnahmten Gebühren betragen im laufenden Jahr (bis Sept.) netto rund 6.2 Mio. CHF (2023 ganzes Jahr netto rund 6.1 Mio. CHF). Im laufenden Jahr erfolgten bis Ende September 30'140 Einbürgerungen (davon: 25'147 ordentliche Einbürgerungen, 4'971 erleichterte Einbürgerungen und 22 Wiedereinbürgerungen). Im Vorjahr wurden insgesamt 41'701 Einbürgerungen vorgenommen (33'886 ord. Einbürgerungen, 7'764 erl. Einbürgerungen und 51 Wiedereinbürgerungen).⁴

³ [Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht \(Bürgerrechtsverordnung, BÜV; SR 141.01\)](#)

⁴ Quelle: Ausländerstatistiken SEM

5.2 Eröffnen der Verfahren der Einbürgerungsgesuche⁵

Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern, die sich in der Schweiz einbürgern lassen wollen, werden vom Dienst Datenmanagement Zuwanderung und Integration (DDZI im DB PR) triagiert, die Personendatensätze in ZEMIS überprüft, ergänzt, erfasst oder verschmolzen. Dann wird in ZEMIS BÜG das Verfahren nach nBÜG (neuem Bürgerrecht, gültig ab 01.01.2018) oder aBÜG (altem Bürgerrecht) eröffnet.

Bei den Einbürgerungen wird zwischen ordentlichen, erleichterten sowie Wiedereinbürgerungen unterschieden. Es gibt 32 verschiedene Einbürgerungsartikel, wobei auch Nichtigkeitsverfahren, Entlassungen aus dem Schweizer Bürgerrecht sowie Entzüge des Schweizer Bürgerrechts gehören.

Für die Fachlinie (Abteilung Bürgerrecht) werden die Dossiers zusammengestellt und zu einem späteren Zeitpunkt die zu den Verfahren zugehörigen eingetroffenen Akten- und Dokumenteneingänge wie kantonale Berichte, Referenzauskünfte und Strafbefehle verbucht und zugeteilt.

Die nachfolgend aufgeführten Erläuterungen beschränken sich einfachheitshalber auf die Prozesse nach dem aktuell geltenden Bürgerrecht.

5.3 Prozesse Gebühren erleichterte Einbürgerung und Wiedereinbürgerung und ordentliche Einbürgerung (nBÜG)

Die Gesuche um ordentliche Einbürgerung werden vom entsprechenden Kanton an das SEM weitergeleitet zur Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes. Die Gesuche um erleichterte Einbürgerung werden direkt beim SEM eingereicht. Die Gesuche werden sodann in ZEMIS BÜG erfasst. Die berechnete Gebühr wird durch die Mitarbeitenden des Dienstes Datenmanagement Zuwanderung/Integration (DDZI) kontrolliert, bevor dem Gesuchsteller die Gebührenrechnung erstellt und zugesandt wird. Das Gesuch wird erst nach Bezahlung der Gebühr durch die Abteilung Bürgerrecht (ABÜG) an die Hand genommen und geprüft. Erfolgt innerhalb von 65 Tagen keine Zahlung, so wird das Gesuch in ZEMIS abgeschrieben.

Die Höhe der Gebühr setzt sich zusammen aus:

- einer Gebühr zu Gunsten des SEM (gemäss Art. 25 Abs. 1 und 2 BÜV) und
- einer zusätzlichen Gebühr zugunsten der zuständigen kantonalen Behörde, wenn diese als Wohnkanton einen Erhebungsbericht erstellt (gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. a BÜV).

5.4 Gebühren Einbürgerungen Gesuch Ausland

Die Schweizer Vertretung im Ausland erhebt im Auftrag des SEM nach Eingang des Gesuchs bei der Schweizer Vertretung eine Gebühr nach Art. 25 BÜV. Das Gesuch wird erst nach Bezahlung der Gebühr durch die Abt. Bürgerrecht des SEM bearbeitet. Bei Nichtbezahlung der Gebühr wird das Gesuch bei der Schweizer Vertretung im Ausland klassiert und nicht an das SEM weitergeleitet.

⁵ Quelle: Intranet SEM

Die Höhe der Gebühr setzt sich zusammen aus:

- einer Gebühr zu Gunsten des SEM (gemäss Art. 25 Abs. 1 und 2 BÜV) und
- einer zusätzlichen Gebühr zugunsten der Behörde des künftigen Heimatkantons für die Kontrolle der Zivilstandsverhältnisse von im Ausland wohnenden Personen (gemäss Art. 25 Abs. 3 lit. b BÜV).

5.5 Bestätigung Schweizer Bürgerrechte (erleichterte Einbürgerung)

Beim SEM kann um eine Bestätigung für das Schweizer Bürgerrecht (erleichterte Einbürgerung) ersucht werden. Für Bestätigungen mit Zustellung im Inland wird diese per Nachnahme versandt. Bei Bestätigungen an eingebürgerte Personen mit Wohnsitz im Ausland wird eine Rechnung erstellt. Gemäss BÜV (Art. 25 Abs. 1 lit. f) ist dafür eine Gebühr von CHF 60 vorgesehen.

5.6 Nichtigkeitsklärung einer erfolgten erleichterten Einbürgerung

Ist eine Person eingebürgert worden, kann bei Hinweis auf Rechtsmissbrauch innerhalb von 8 Jahren ein Nichtigkeitsverfahren gemäss Artikel 36 Bürgerrechtsgesetz eröffnet werden. Die betroffene Person erhält Gelegenheit, zu den erhobenen Vorwürfen schriftlich Stellung zu nehmen (rechtliches Gehör). Bestätigen sich die anfänglichen Hinweise auf Rechtsmissbrauch nicht, wird das Nichtigkeitsverfahren ohne Erhebung von Gebühren eingestellt. Wird der Missbrauch jedoch bestätigt, erhält die betroffene Person eine Nichtigkeitsklärung (Verfügung), welche bei Eintreten in Rechtskraft mit einer Gebühr von CHF 500 (Art. 25 Abs. 1 lit. e BÜV) verrechnet wird.

5.7 Gebührenstatistik erleichterte Einbürgerung/Wiedereinbürgerung

Das SEM erhebt zugunsten der zuständigen kantonalen Behörde für die Erstellung von Erhebungsberichten durch den Wohnkanton sowie für die Kontrolle der Zivilstandsverhältnisse von im Ausland wohnenden Personen die in der Bürgerrechtsverordnung festgelegten Gebühren. Die Kantone werden einmal jährlich für die Erstellung der Erhebungsberichte und die Kontrolle der Zivilstandsverhältnisse entschädigt. Die Gebührenberechnung für die Kantone wird durch das SEM kontrolliert und korrekt ausbezahlt. Die letztjährige Abrechnung ergab eine Zahlung von insgesamt rund 2.4 Mio. CHF zu Gunsten der Kantone.

	Beurteilung Prozesse Bürgerrechtsgebühren
	Unsere Prüfung veranlasst uns zu folgenden Bemerkungen: ▪ Zu den Prozessen besteht je eine Risiko-Kontroll-Matrix und eine Prozessbeschreibung, die definierten Kontrollen werden vorgenommen und sind wirksam. ▪ Die Gebührenverrechnung entspricht den gesetzlichen Vorgaben. ▪ Die durchgeführten Arbeitsschritte werden in ZEMIS protokolliert. ▪ Die Gebühren müssen grösstenteils im Voraus bezahlt werden; dadurch besteht ein sehr geringes Risiko, dass erbrachte Leistungen nicht abgegolten werden. ▪ Die Fakturierung und Verbuchung erfolgen korrekt.

6 Einreise- und Visagebühren

Die Voraussetzungen für die Einreise in die Schweiz sind je nach Aufenthaltszweck (z.B. Tourismus, Besuch, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug oder Studium) und Aufenthaltsdauer (kurz- oder langfristig) unterschiedlich. Je nach Staatsangehörigkeit benötigt man zur Einreise in die Schweiz ein Visum.

Die Visagebühren sind in der Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz (Gebv-AIG; SR 142.209)⁶ geregelt.

6.1 Prozess Einspracheverfahren bei negativem Visumsentscheid

Um Einsprache gegen die Verweigerung eines Visums zu erheben, muss die zuständige Schweizer Vertretung im Ausland kontaktiert werden. Gegen die Visumverweigerung kann innerhalb von 30 Tagen ab Eröffnung schriftlich und begründet Einsprache erhoben werden. Die betroffene Person oder eine bevollmächtigte Stellvertretung (beispielsweise eine Gastgeberin oder ein Gastgeber in der Schweiz), kann die Einsprache beim SEM einreichen. Bei Fehlen einer bevollmächtigten Vertretung kann die Beschwerde auch auf der Auslandvertretung eingereicht werden.

Das SEM bestätigt den Eingang der Einsprache und fordert die Einsprecherin oder den Einsprecher zur Überweisung eines Kostenvorschusses von CHF 200 (Art. 63 VwVG) innerhalb von 30 Tagen auf.

Sobald die Zahlung eingetroffen ist, wird das Dossier geprüft. Wenn die Einsprache gutgeheissen wird, wird eine elektronische Ermächtigung zur Visumsausstellung in ORBIS erfasst. Der Gesuchsteller wird bei einer Gutheissung der Einsprache schriftlich informiert. Bei einer Gutheissung erfolgt eine Rückerstattung des Kostenvorschusses. Bei einem negativen Entscheid steht dem Gesuchsteller die Möglichkeit offen, beim BVGer Beschwerde zu führen. Falls ein solches Beschwerdeverfahren zu einer Gutheissung der Einsprache führt, wird dem Gesuchsteller der Kostenvorschuss ebenfalls zurückerstattet.

6.2 Prozess Aufhebung und Suspension von Einreisesperren

Ein Einreiseverbot in die Schweiz ist eine behördliche Maßnahme, die bestimmten Personen die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz untersagt. Solche Verbote werden u.a. vom Staatssekretariat für Migration (SEM) verhängt.

Die Gebühren für die Verfügung betragen sowohl für die vorübergehende Aufhebung eines Einreiseverbots (Suspension) sowie für die vorzeitige Aufhebung eines Einreiseverbots CHF 150.- (Art. 10 GebV-AIG; SR 142.209).

Suspension von Einreisesperren:

Die verfügende Behörde kann aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen ein Einreiseverbot vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 AIG). Bei der erstmaligen Suspension wird immer der Kanton des letzten Aufenthaltsortes zur Stellungnahme eingeladen (das SEM bleibt aber für den

⁶ [GebV-AIG](#)

Entscheid zuständig). Bei der Sistierung einer Einreisesperre wird eine Verfügung ohne Unterschrift (aus ZEMIS generiertes Dokument) per Nachnahme mit einer Gebühr von CHF 150.- versandt.

Aufhebung von Einreisesperren:

Die Gesuche um Aufhebung von Einreisesperren werden durch das SEM geprüft. Bei einem positiven Entscheid wird dem Gesuchsteller eine Verfügung mit einer Gebühr von CHF 150.- via Nachnahme zugestellt. Bei Adressen im Ausland wird die Verfügung via Auslandvertretung zugestellt.

Bei negativen Entscheiden (Suspension / Aufhebung) wird der Entscheid den Gesuchstellern durch eingeschriebene Post, ohne Gebührenerhebung, zugestellt. Die vereinnahmten Gebühren für die Einspracheverfahren betrugen gemäss Staatsrechnung 2023 rund TCHF 500 und jene für die Aufhebung/Suspension von Einreisesperren rund TCHF 35.

6.3 Prozess für Visagebührensplitting

Die Visagebühren werden zwischen dem EDA und dem SEM aufgeteilt. Für das Visagebührensplitting besteht beim SEM kein IKS-Prozess. Der Prozess ist jedoch dokumentiert. Die Vereinnahmung der Visagebühren erfolgt beim EDA. Quartalsweise wird dem SEM ein Gebührenanteil von 9.09 % via WB-Gutschrift vergütet. Beim SEM ist die Sektion Grundlagen Visa (SGV) zuständig für die Erarbeitung der Schweizerischen Rechtsgrundlagen im Visumsbereich, für die Entwicklung der dafür notwendigen technischen Systeme sowie für die Ausbildung der visaausstellenden Behörden.

Der Gebührenanteil von 9.09 % für das SEM wurde vor Jahren festgelegt und wird auf der Basis der beim EDA in SAP verbuchten Visagebühren berechnet. Beim SEM (FACTS) findet eine Plausibilisierung der Gebühren Anhand der Anzahl Visagesuche statt.

Die vereinnahmten Gebühren beim SEM betrugen gemäss Staatsrechnung 2023 für das Visagebührensplitting rund 3.9 Mio. CHF. Im Jahr 2024 wurden bis Ende Oktober bei den Schweizer Vertretungen total 616'006 Visagesuche bearbeitet (Zunahme von 28'877 im Vergleich zum Vorjahr). Davon entfallen 580'635 auf Gesuche um Schengenvisa (Zunahme von 31'415 im Vergleich zum Vorjahr).

	Beurteilung Prozesse Einreise- und Visagebühren
●	Unsere Prüfung veranlasst uns zu folgenden Bemerkungen: <u>Einspracheverfahren – Aufhebung/Suspendierung Einreisesperren:</u> ▪ Die Prozesse liegen je mit einer Risiko-Kontroll-Matrix und einer IKS-Prozessbeschreibung dokumentiert vor. ▪ Die Gebührenverrechnung entspricht den gesetzlichen Vorgaben. ▪ Die Fakturierung und Verbuchung erfolgen korrekt. <u>Visagebührensplitting:</u> ▪ Der Prozess ist dokumentiert. Es besteht jedoch kein IKS-Prozess für das Visagebührensplitting; die Gebühren werden beim EDA vereinnahmt und dem SEM quartalsweise anteilmässig (9.09 %) vergütet (WB-Gutschriften). ▪ Seitens SEM werden die Gebühren-Gutschriften plausibilisiert. ▪ Die Gebührenverrechnung seitens EDA haben wir nicht geprüft. Die Berechnung des Anteils SEM von 9.09 % der verbuchten Gebühren gemäss SAP EDA sowie deren Gutschrift beim SEM wird korrekt vorgenommen.

7 Gebühren Reisepapiere

Die vereinnahmten Gebühren für Reisepapiere betrugen im Jahr 2023 rund 2.1 Mio. CHF. Bis zum 31.10.2024 wurden rund 2.3 Mio. CHF verbucht. Das SEM führt im Bereich der Reisepapiere die IKS-Prozesse «Verkauf Reisedokumente», «Verlust Reisedokumente» und «Gebührenverteilung Reisedokumente». Die Gebührenerhebung des SEM richtet sich nach der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)⁷.

7.1 Prozess Verkauf Reisedokumente

Reiseausweise und Pässe sowie Rückreisevisa müssen von den ausländischen Personen durch Gesuche beantragt werden. Es bestehen 3 Typen von Reisepapieren:

- Blau; Reiseausweis für Flüchtlinge,
- Grün; Reiseausweise für Vorläufig Aufgenommene,
- Visumsetikette; falls ein eigener Pass vorhanden ist.

Die Reisedokumente müssen bei der zuständigen kantonalen Migrationsbehörde beantragt werden. Das Gesuch wird zur Prüfung an das SEM geschickt. Das SEM genehmigt oder lehnt das Gesuch ab. Bei Genehmigung wird dem Gesuchsteller ein Ankündigungsschreiben inkl. beigelegter Gebührenrechnung zugestellt. Die Zahlungseingänge der Gebühren werden täglich überwacht. Sobald die Zahlung für ein Gesuch beim SEM eingeht, wird der Gesuchsteller schriftlich dazu aufgefordert, mit der zuständigen kantonalen Erfassungsstelle einen Termin für die Erfassung der biometrischen Daten zu vereinbaren.

Reiseausweise und Pässe:

⁷ [RDV - SR 143.5](#)

Nach Erfassung der Biometriedaten gibt die zuständige kantonale Erfassungsstelle die Produktion der Reisedokumente beim BBL elektronisch frei. Das BBL produziert die Reisedokumente und verschickt diese an die Inhaber/innen. Die Gebühren für Reiseausweise und Pässe betragen für Personen unter 18 Jahren CHF 35.- und für Personen ab 18 Jahren CHF 115.-.

Rückreisevisa:

Bei Anträgen für Rückreisevisa wird durch das SEM ein ORBIS-Antrag eröffnet. Nach der Biometriedatenerfassung wird durch das SEM eine Vignette gedruckt und im heimatlichen Pass des Gesuchstellers angebracht. Der Reisepass wird dann an den/die Inhaber/in versandt. Die Gebühr für die Erteilung eines Rückreisevisums für Personen zwischen 6 und 12 Jahren beträgt EUR 40.- und für Personen ab 13 Jahren EUR 80.-.

Bei Nichtbezahlung der Gebührenrechnung in der Frist von 60 Tagen erfolgt die Abschreibung des Geschäfts. Bei Ablehnung eines Gesuchs und falls der Gesuchsteller eine beschwerdefähige Verfügung verlangt, so wird ihm diese mit Gebührenrechnung zugestellt. Diese Rechnung für die Verfügung wird bei Nichtbezahlung gemahnt.

7.2 Prozess Verlust Reisedokumente

Bei Verlust von Reisedokumenten erstellt das SEM nach Erhalt der Verlustmeldung ein Schreiben an den Gesuchsteller. Innerhalb einer 10-tägigen Frist kann dieser eine Verlustverfügung verlangen.

Dem Gesuchsteller wird eine Gebührenrechnung für den Verlust des Reisedokuments zugesandt (mit oder ohne Verlustverfügung). Die Rechnung wird bei Nichtbezahlung gemahnt. Die Verlustgebühr für ein Reisedokument für Flüchtlinge oder eine ausländische Person beträgt 100 CHF.

7.3 Prozess Gebührenverteilung Reisedokumente

Die vom SEM von der Sektion Reisedokumente erhobenen Gebühren für den Verkauf von Reisedokumenten werden gemäss RDV-Gebührenaufteilung zwischen Bund und Kantonen weiter verteilt.

Das BBL erhält als Ausfertigungsstelle seinen Anteil für die Produktion der Reisedokumente sowie die zuständigen kantonalen Behörden ihren Anteil für deren Aufwände im Zusammenhang mit der Erfassung der biometrischen Daten. Der Gebührenanteil für die Produktion beträgt pro Reiseausweis/Pass CHF 45.90 und für die biometrische Erfassung CHF 20.-.

Die Rechnungen zu Gunsten des BBL und der Kantone werden aufgrund der im System ausgewiesenen Anzahl Fälle erstellt und durch die Sektion Reisedokumente im 4-Augen-Prinzip geprüft.

	Beurteilung Prozesse Gebühren Reisepapiere
●	Unsere Prüfung veranlasst uns zu folgenden Bemerkungen: ▪ Die Prozesse liegen mit einer Risiko-Kontroll-Matrix und drei IKS-Prozessbeschreibungen dokumentiert vor. ▪ Die Gebührenverrechnungen entsprechen den gesetzlichen Vorgaben. ▪ Die definierten Kontrolltätigkeiten werden durchgeführt und sind wirksam. ▪ Die durchgeführten Arbeitsschritte werden in eISR protokolliert. ▪ Die Gebühren werden grösstenteils im Voraus bezahlt, dadurch besteht ein sehr geringes Risiko, dass erbrachte Leistungen nicht abgegolten werden. ▪ Die Gebührenverteilung für die Leistungen BBL und Kantone erfolgt korrekt.

8 Gesamtbeurteilung zum IKS der Gebührenprozesse

▪ IKS-Aufzeichnung

Die IKS-Dokumentation ist vorhanden. Die Prozesse liegen jeweils mit einer Risiko-Kontroll-Matrix und einer IKS-Prozessbeschreibung dokumentiert vor. Die Risiko-Kontroll-Matrizen beinhalten Teile (z.B. Offerten), welche in den Prozessen nicht vorkommen. Die Risiko-Kontroll-Matrizen sollten sich auf prozessspezifische Risiken beschränken und bei Gelegenheit entsprechend angepasst werden.

	Empfehlung Nr. 2 (Priorität 3)
	Anpassung der Risiko-Kontroll-Matrizen Wir empfehlen dem SEM, die bestehenden Risiko-Kontroll-Matrizen zu überprüfen und diese auf prozessspezifische Risiken hin zu beschränken. <i>Die Empfehlung ist akzeptiert</i> <i>Das SEM wird die Risiko-Kontroll-Matrizen ZEMIS, Bürgerrecht und Einreise +Visa überprüfen und auf die prozessspezifischen Risiken beschränken.</i>

▪ IKS-Design

Das Design des IKS im geprüften Prozess erachten wir als geeignet, um den Kontrollrisiken wirkungsvoll zu begegnen.

▪ Anwendung der Schlüsselkontrollen

Die Schlüsselkontrollen werden angewendet und sind insgesamt wirksam.

▪ Dokumentation der Schlüsselkontrollen

Die Schlüsselkontrollen liegen dokumentiert vor.

▪ Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen

Die Schlüsselkontrollen beurteilen wir als wirksam.

▪ Kompensierende Kontrollen

Wir haben keine wesentlichen Kontrolllücken festgestellt.

▪ IKS-Empfehlungen des FISP aus früheren Revisionen

Es bestehen keine Empfehlungen aus früheren Revisionen.

9 Schlussbesprechung

Der Bericht wurde dem SEM vorgängig zur Stellungnahme zugesandt. Den im Bericht aufgeführten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurde zugestimmt. Einzelne Präzisierungen wurden berücksichtigt. Auf eine Schlussbesprechung wurde verzichtet. Für weitere Erläuterungen zu einzelnen Punkten dieses Berichts stehen Ihnen die Verantwortlichen dieser Prüfung jederzeit gerne zur Verfügung.

Das FISP EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Finanzinspektorat EJPD

Marcel Kneubühl (Revisionsleiter)

Stefan Jost

Interner Revisor

Interner Revisor

Anhang 1: Abkürzungen und Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen:

aBüG	altes Bürgerrecht
nBüG	neues Bürgerrecht
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AIP	Abteilung Informatik & Projekte
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BÜG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DB PR	Direktionsbereich Planung und Ressourcen
DDZI	Dienst Datenmanagement Zuwanderung/Integration
DWh	Data Warehouse
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
eISR	Fachanwendung Informationssystem Reisedokumente
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FACTS	Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling & Statistik
FISP EJPD	Finanzinspektorat des EJPD
Gebv-AIG	Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
KWF	Elektronischer Kreditoren-Work-Flow
ORBIS	Die Anwendung ORBIS dient der Erfassung von Visumsanträgen und der Ausstellung von Schengen-Visa und nationalen Visa.
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen
sedex	secure data exchange
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGV	Sektion Grundlagen Visa
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Priorisierung der Empfehlungen:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt das FISP EJPD die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.