



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.12.2001
KOM(2001) 720 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Die Entwicklung des Informationssystems Schengen II

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Die Entwicklung des Informationssystems Schengen II

INHALT

1.	Einleitung.....	3
2.	Aktuelle Situation.....	5
2.1.	Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union.....	5
2.1.1.	Das SIS im Schengener Durchführungsübereinkommen	5
2.1.2.	Maßnahmen zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union	6
2.2.	Betrieb des SIS I.....	7
2.3.	Laufende Arbeiten.....	8
3.	Entwicklung des SIS II ab 2002.....	10
3.1.	Durchzuführende technische Arbeiten	10
3.1.1.	Projektmanagement ab 2002.....	10
3.1.2.	Technische Aspekte.....	11
3.1.2.1.	Phasen der technischen Entwicklung des SIS II-Projekts	11
3.1.2.2.	Wichtigste technische Anforderungen.....	12
3.1.2.3.	Frage des künftigen vom SIS II zu nutzenden Netzes.....	13
3.2.	Institutioneller Rahmen für die Ausarbeitung der für die Entwicklung des SIS II notwendigen Maßnahmen.....	13
3.3.	Festlegung der geeigneten Rechtsgrundlagen der Vorschläge für Rechtsakte zur Entwicklung des SIS II.....	14
3.4.	Folgen der "variablen Geometrie"	16
3.5.	Finanzielle Aspekte der Entwicklung des SIS II	17
4.	Verwaltung des SIS II im laufenden Betrieb	17
5.	Einbeziehung der künftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.....	19
6.	Schlussbemerkungen	20
	FINANZBOGEN	22

1. EINLEITUNG

Die schrittweise Realisierung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beinhaltet auch die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen. Zu diesem Zweck sieht Artikel 61 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft die Festlegung von Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs gemäß Artikel 14 EG-Vertrag in Verbindung mit Begleitmaßnahmen für die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Immigration sowie Maßnahmen zur Verbrechensprävention und –bekämpfung vor.

Im Rahmen der im Übereinkommen von Schengen festgeschriebenen intergouvernementalen Zusammenarbeit haben die betroffenen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und den freien Verkehr von Personen unabhängig von ihrer Nationalität sowie die gesamten für den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen als notwendig erachteten Begleitmaßnahmen verabschiedet. Zur diesen Maßnahmen gehören u. a. die Harmonisierung der Kontrollen und der Überwachung an den Außengrenzen, die Harmonisierung der Visumpolitik, verschiedene Formen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten sowie die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS).

Das SIS ist ein gemeinsames Informationssystem, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ein automatisiertes System zur Abfrage von Informationen über Personen und Gegenstände bietet, insbesondere im Rahmen des Verfahrens zur Visumerteilung, im Zusammenhang mit Kontrollen an den Außengrenzen sowie im Rahmen von Überprüfungen und Kontrollen durch Polizei- und Zollbehörden im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Das SIS bildet also eine wesentliche Grundlage für einen Schengener Raum ohne Binnengrenzen und ist unverzichtbar sowohl für die Anwendung der Schengen-Bestimmungen über den freien Personenverkehr als auch für die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden.

Der Schengener Besitzstand und damit auch das SIS wurden gemäß dem Protokoll im Anhang des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen.

Das derzeitige SIS wurde aufgebaut, um die Daten von 18 Mitgliedstaaten¹ erfassen zu können und basiert auf einer heute obsoleten DV-Technik. Die Schengen-Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass eine Ausweitung auf noch mehr Mitgliedstaaten den stabilen Betrieb dieses Systems sehr erschweren würde. Außerdem bezweifeln sie, dass die Ausweitung technisch möglich ist. Deshalb haben sie sich - noch vor der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union - darauf geeinigt, dass ein SIS der zweiten Generation entwickelt werden muss.

Das SIS II muss unbedingt fristgerecht entwickelt werden, denn zum einen werden die neuen Mitgliedstaaten nicht in das derzeitige SIS einbezogen werden können, zum anderen aber ist diese Einbeziehung Voraussetzung für ihre Teilnahme am Raum ohne Binnengrenzen.

Außerdem wird die Entwicklung des SIS II durch die Einführung modernerer DV-Techniken und neuer Funktionen ermöglichen, mit einem leistungsstärkeren System zu arbeiten, was sich für das derzeitige Funktionieren des Raums ohne Binnengrenzen als zweckmäßig erwiesen hat.

¹ Die fünfzehn Mitgliedstaaten, Island und Norwegen und ein Reserveposten.

Der Rat für Justiz und Inneres vom 28./29. Mai 2001 bestätigte, dass es von vorrangiger Bedeutung sei, die Entwicklung des SIS II bis 2006 abzuschließen. Der Rat war sich ferner einig über die Notwendigkeit, die Arbeiten im Rahmen der Ratsstrukturen zu koordinieren, die notwendigen Mittel für die intergouvernementale Finanzierung zur Fortsetzung der technischen Arbeiten im Jahr 2001 zuzuweisen und die Entwicklung des SIS II ab 2002 durch eine Gemeinschaftsfinanzierung zu regeln (gemäß Art. 41 Abs. 3 EU-Vertrag für die Aspekte des SIS, die dem dritten Pfeiler zuzuordnen sind – für die dem ersten Pfeiler zuzuordnenden Aspekte muss ohnehin der Gemeinschaftshaushalt herangezogen werden).

Dabei sei daran erinnert, dass diese Situation aus der fehlenden Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einer intergouvernementalen Finanzierung resultiert. Um künftig in ähnlichen Situationen, die sich aus Artikel 41 Abs. 3 EU-Vertrag ergeben können, flexibler zu reagieren, wird die Kommission, zu gegebener Zeit eine interinstitutionelle Vereinbarung vorschlagen, die den Befugnissen aller Organe Rechnung tragen und sich an der Vereinbarung orientieren soll, die bereits für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschlossen worden ist.

Zur Weiterführung der Arbeiten haben der Vorsitz Belgien sowie Schweden zwei Initiativen, jeweils im Rahmen des ersten bzw. des dritten Pfeilers, vorgelegt, deren Annahme durch den Rat in Kürze erfolgen wird. Sie zielen darauf ab, der Kommission die Verantwortung für die Entwicklung des SIS II zu übertragen und ihr zu diesem Zweck einen Ausschuss zur Seite zu stellen sowie die Rechtsgrundlage für die Finanzierung dieser Entwicklung festzulegen.

Parallel dazu hat der Rat "Haushalt" die Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen für 2002 geplant.

Mit Beschluss vom 28. September dieses Jahres übernimmt die Kommission die Verantwortung sowohl für die Finanzierung als auch für die Entwicklung des SIS II, die auf dieser Gemeinschaftsfinanzierung beruht. Wie allgemein anerkannt, muss diese Entwicklung erfolgen:

- in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die in der Arbeit mit SIS-I erfahren sind,
- durch entsprechende Einbeziehung des Europäischen Parlaments,
- durch Heranziehung der Unterstützung durch die Gemeinsamen Kontrollinstanzen, sofern sich dies als nützlich erweist,
- unter Berücksichtigung der Position der Beitrittsländer.

Obgleich sich die Kommission für zuständig erklärt, betont sie jedoch, dass die Entwicklung des SIS II nicht in ihrer alleinigen Verantwortung liegen kann. Die Kommission ist für die Ausführung des Haushaltsplans zuständig. Allerdings ist darauf zu achten, dass sie ihrer Aufgabe unter zufriedenstellenden Bedingungen nachkommen kann. Demnach liegt es weiterhin in der Zuständigkeit der Haushaltsbehörde (Rat und Parlament), die notwendigen Haushaltsmittel bereitzustellen.

Ferner hat die Legislativbehörde dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Rechtsinstrumente rechtzeitig angenommen werden. Verzögerungen könnten den Zeitplan für die Einrichtung des Systems gefährden. In der Tat erfordern die Entwicklung und Einrichtung des SIS II zum gegebenen Zeitpunkt die Annahme von gesetzgeberischen Maßnahmen, die Artikel 92 bis 119 des Schengener Übereinkommens ersetzen. Als Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen müssen die geeigneten Bestimmungen der Verträge dienen, um den anderen Institutionen zu

ermöglichen, ihre Aufgaben im institutionellen Rahmen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft uneingeschränkt wahrzunehmen.

Mit dieser Mitteilung beabsichtigt die Kommission, in 2001 die Aufgaben vorzubereiten, für die sie ab 2002 zuständig ist, und die Debatte über die verschiedenen Aspekte der Entwicklung des SIS II zu eröffnen, wobei die Kohärenz mit den im Rat aufgenommenen vorbereitenden Arbeiten sowie deren Kontinuität gewährleistet werden sollen. Die Mitteilung bezieht sich in erster Linie auf die Entwicklungs- und Einrichtungsphase des SIS II bis 2006. In Bezug auf die Verwaltung des dann in Betrieb befindlichen SIS II können in diesem Stadium nur Optionen aufgezeigt werden. Welche Option schließlich gewählt wird, hängt von Entscheidungen ab, die zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden.

2. AKTUELLE SITUATION

2.1. Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union

2.1.1. Das SIS im Schengener Durchführungsübereinkommen

Das SIS ist ein Instrument im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden, das die Durchführung der verschiedenen politischen Maßnahmen zur Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen gewährleisten soll.

Artikel 93 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDUE) legt fest: *"Das Schengener Informationssystem hat nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Übereinkommens zum Ziel, in dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien anhand der aus diesem System erteilten Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates und die Anwendungen der Bestimmungen dieses Übereinkommens im Bereich des Personenverkehrs zu gewährleisten"*.

Das SIS enthält exklusiv die von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Datenkategorien, die zur Auslieferung (Artikel 95), zur Einreiseverweigerung (Artikel 96), zur Suche nach vermissten oder zu schützenden Personen (Artikel 97), zur Suche nach Zeugen und verdächtigen oder verurteilten Personen (Artikel 98), zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle (Artikel 99) sowie zur Suche nach Sachen zum Zweck der Sicherstellung oder Beweissicherung im Strafverfahren (Artikel 100) erforderlich sind. Der ausschreibende Mitgliedstaat prüft, ob die Bedeutung des Falles eine Aufnahme der Ausschreibung in das SIS rechtfertigt (Artikel 94 SDUE).

Das System setzt sich zusammen aus den nationalen Teilen (den N-SIS) und einer zentralen Unterstützungsfunktion (dem C-SIS), die in Straßburg angesiedelt ist und unter französischer Verantwortung für gemeinsame Rechnung verwaltet wird. Das Archivierungssystem der einzelnen N-SIS muss mit den Archivierungssystemen der anderen N-SIS identisch sein. Diese Übereinstimmung wird durch die Online-Übertragung von Informationen über das C-SIS gewährleistet. Die Behörden der Mitgliedstaaten können nur die Archivierungssysteme ihres eigenen N-SIS abfragen (Artikel 92 Abs. 2 und 3 SDUE).

Außerdem enthält das Schengener Durchführungsübereinkommen ein Kapitel zum Schutz persönlicher Daten sowie zur Datensicherung im Rahmen des SIS (Artikel 102 bis 118 SDUE). Es wurde eine Gemeinsame Kontrollinstanz eingerichtet, die insbesondere mit der Kontrolle des C-SIS beauftragt ist (Artikel 115 SDUE).

2.1.2. Maßnahmen zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union

Gemäß dem Protokoll im Anhang des Vertrags von Amsterdam wurde der Schengener Besitzstand am 1. Mai 1999 in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen. Mit Beschluss vom 20. Mai 1999² legte der Rat dann fest, welche Elemente des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen werden sollten. Dazu gehören die SIS-spezifischen Bestimmungen, d. h. die Artikel 92 bis 118 des Schengener Übereinkommens, sowie die einschlägigen Beschlüsse und Erklärungen des Exekutivausschusses (einschließlich Beschluss SCH/Com-ex (98) 29. Rev vom 23.6.1998 bezüglich einer Besenklausele zur Abdeckung des gesamten technischen Besitzstands Schengens³, der im Rahmen des SIS-Betriebs angenommen wurde).

Der Schengen-Besitzstand wurde ohne weitere Änderungen einbezogen, mit Ausnahme einiger für dessen Anwendung ab dem 1. Mai 1999 im rechtlichen und institutionellen Rahmen der Union zwingend erforderlicher Anpassungen (Artikel 1 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union, im Folgenden "Schengen-Protokoll").

Im Verlauf der Arbeiten für die Festlegung der zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU erforderlichen Maßnahmen hatten die Kommissionsstellen ferner die Einrichtung einer Agentur zur Verwaltung des SIS in Erwägung gezogen. Dieser Gedanke wurde jedoch verworfen, da die Mitgliedstaaten bezweifelten, eine solche Agentur rechtzeitig zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags einrichten zu können und folglich die Betriebsbereitschaft des SIS gefährdet sahen. Allerdings greift diese Ablehnung laut Aussage der Mitgliedstaaten in keiner Weise einer späteren Entscheidung über die Verwaltung des künftigen SIS II vor.

Unter den beschlossenen Maßnahmen zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU hat der Ratsbeschluss vom 20. Mai 1999 zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die einzelnen Bestimmungen oder Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden⁴, besondere Bedeutung. In der Tat sollte die sogenannte Aufteilung des Schengen-Besitzstandes auf den ersten und den dritten Pfeiler unter anderem dazu dienen, die Rechtsgrundlage für die künftigen Vorschläge zur Entwicklung des Schengen-Besitzstandes festzulegen⁵.

Eine Aufteilung der SIS-spezifischen Bestimmungen konnte der Rat allerdings nicht vornehmen. Folglich erwähnte er deren Elemente nur "*zur Erinnerung*" in den Anhängen des Beschlusses 1999/436/EG und legte keine Rechtsgrundlagen fest.

Da der Rat keine Aufteilung der SIS-spezifischen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes vorgenommen hat, gelten diese gemäß Artikel 2 Abs. 1, letzter Abschnitt, des Schengen-Protokolls "*als Rechtsakte, die auf Titel VI des Vertrags über die Europäische Union gestützt sind*". Doch obgleich der Rat die einschlägigen Elemente des Schengen-Besitzstandes nicht

² Beschluss Nr. 1999/435/EG zur Bestimmung des Schengen-Besitzstandes zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. L176 vom 10.7.1999, S. 1.

³ Amtsblatt Nr. L239 vom 22.9.2000, S. 144.

⁴ Beschluss Nr. 1999/436/EG vom 20. Mai 1999, Amtsblatt Nr. L176 vom 10.7.1999, S. 17.

⁵ Siehe 4. Erwägung des Ratsbeschlusses Nr. 1999/436/EG.

zwischen dem ersten und dem dritten Pfeiler aufgeteilt hat, müssen gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Protokolls die geeignete Bestimmung oder die geeigneten Bestimmungen der Verträge als Rechtsgrundlage für jeden neuen Vorschlag zum Schengen-Besitzstand dienen.

2.2. Betrieb des SIS I

Das SIS ist ein Informationssystem: mit anderen Worten, ein Suchinstrument, das von Polizei, Grenzpolizei, Zoll und den für die Erteilung von Visa und Aufenthaltsgenehmigungen zuständigen Behörden konsultiert wird, wobei jede Behörde berechtigt ist, die Datenkategorien einzusehen, die für die Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben notwendig sind.⁶ Die Dateneingabe in das SIS liegt unmittelbar in der Verantwortung eines jeden Schengenstaates, und die Ausschreibungen im SIS werden durch die innerstaatlichen Gesetze des Schengenstaates geregelt, der diese eingibt, es sei denn, im Schengen-Besitzstand sind strengere Bedingungen festgelegt.

Das SIS ermöglicht es den Nutzern, Personen und Gegenstände zu identifizieren, Gründe für Suchläufe zu festzustellen, gewünschte vorrangige Maßnahmen festzulegen und ggf. den Schutz des für die Kontrollen zuständigen Personals zu gewährleisten. Im Falle eines Treffers (d. h., wenn eine Person/ein Objekt gefunden wird) kontaktiert die zuständige Behörde in der Regel das nationale SIRENE-Büro, um zusätzliche Informationen zu erhalten. Diese werden durch bilaterale Kontakte zwischen den beteiligten nationalen SIRENE-Büros gemäß den strikten, im SIRENE-Handbuch festgelegten Verfahren bereitgestellt.

Das SIS enthält über 10 Millionen Datensätze. Die überwiegende Mehrheit betrifft gestohlene, unterschlagene oder sonst abhanden gekommene Identitätspapiere. Die Zahl der ausgeschriebenen Personen (gemäß Art. 95 bis 99, davon 90% nach Art. 96) beträgt über eine Million. Die dem Rat vorgelegten Statistiken über die Treffer spiegeln die positive Einschätzung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Effizienz des Systems wider, wenn sich auch ein Vergleich auf Grund der unterschiedlichen nationalen Berechnungsmethoden schwierig gestaltet.

Durch die Praxis der letzten Jahre sind die Nutzer mit den vom SIS gebotenen Möglichkeiten vertraut geworden, sie haben jedoch auch Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht. Die Gemeinsame Kontrollinstanz (JSA) spielt hier eine entscheidende Rolle durch die Vorlage von Stellungnahmen und Empfehlungen im Hinblick auf die reibungslose Funktionsweise des SIS gemäß den im Schengen-Übereinkommen festgelegten Vorschriften und Rechten hinsichtlich des Datenschutzes. Die JSA erarbeitete insbesondere im April 2000 15 Empfehlungen, von denen die meisten bereits berücksichtigt wurden⁷.

Vor diesem Hintergrund begann der Rat die Arbeiten zur Entwicklung eines SIS II auf der Grundlage seiner Bewertung der Funktionsweise des derzeitigen Systems.

⁶ Art. 101 des Schengener Übereinkommens.

⁷ Fünf davon werden bei der Entwicklung von SIS II aufgenommen werden müssen. Eine Priorität ist z. B. die Erarbeitung einer dauerhaften technischen Lösung, mit der gewährleistet wird, dass kein EU-Bürger oder andere unter das EU-Gesetz über die Freizügigkeit von EU-Bürgern fallende Personen auf die in Art. 96 genannte Liste gesetzt wird. Darüber hinaus sollten die Fragen der missbräuchlichen Verwendung von Identitäten angesprochen werden.

2.3. Laufende Arbeiten

Die Erörterungen möglicher Verbesserungen des SIS im technischen und funktionalen Bereich begannen 1996, und 1998 wurde eine erste Durchführbarkeitsstudie zum SIS II erstellt. Doch erst vor kurzem wurden die Erörterungen innerhalb des Rates intensiviert⁸, insbesondere mit Blick auf die anstehende Erweiterung der Gemeinschaft.

Das Projekt erhielt unter der schwedischen Ratspräsidentschaft neuen Schwung, als die Arbeitsgruppen des Rates erste Fortschritte bei den vorbereitenden Arbeiten für das SIS II erzielten⁹. Die Arbeitsgruppe SIRENE erstellt gemeinsam mit der Arbeitsgruppe SIS eine Liste möglicher neuer Funktionalitäten¹⁰.

Auf der Grundlage dieser Arbeit und unter Einbeziehung aller von den Mitgliedstaaten unterbreiteter Vorschläge und der nach dem Rat für Justiz und Inneres vom 20. September zum Thema Terrorismus vorgelegten Vorschläge bereitet die belgische Ratspräsidentschaft nun die Erörterung der möglichen neuen Anforderungen durch den Rat vor, und zwar entsprechend den Prioritäten, die vom SIS erfüllt werden sollten. Zum selben Zeitpunkt wurde bekräftigt, dass angesichts aller gewünschten Entwicklungen und der Funktionalitäten, die von SIS I nicht erfüllt werden konnten, SIS II ein neues System werden sollte.

Die Kommission möchte mit Nachdruck auf die Bedeutung von Fortschritten bei der Definition der Funktionalitäten des SIS hinweisen. Sie unterstreicht, dass einige der gegenwärtig erörterten Vorschläge den Zweck des SIS grundlegend verändern würden, da es von einem reinen Informationssystem zu einem Informations- und Fahndungssystem umgewandelt würde. Sie merkt ferner an, dass es zwar Vorschläge gibt, die bereits in das derzeitige System implementiert werden könnten und im neuen SIS II berücksichtigt werden müssen, die technische Umsetzbarkeit vieler Vorschläge jedoch von der Entwicklung des SIS II abhängt.

Zu den erörterten Fragen zählen Vorschläge für den möglichen Zugang zum SIS für einen breiteren Behördenkreis, wie z. B. Sicherheits- und Nachrichtendienste, Europol, Gerichtsbehörden, Eurojust und die für Asylfragen zuständigen Behörden, oder für einen umfassenderen Zugang für die Behörden, die beispielsweise für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zuständig sind.

Diese Vorschläge, und insbesondere die Vorschläge im Anschluss an bestehende Vorgaben des Europäischen Rates oder im Anschluss an die Initiativen, die in der Tat schon geplant

⁸ SIS 2 COMIX 21; CATS 9 SIS 30 COMIX 238; CATS 14 SIS 40 COMIX 304.

⁹ Dokument SN 2728/01, in dem die strategischen technischen Anforderungen für eine neue SIS-Infrastruktur dargelegt werden, und Dokument SIS-TECH 32, das die technischen Auswirkungen der neuen, derzeit auf Ratsebene erörterten Funktionen beschreibt.

¹⁰ Die derzeitigen SIS-Nutzer haben fünf Hauptkategorien neuer Funktionalitäten aufgelistet:

- Informationsarten: Dies bezieht sich auf die Notwendigkeit, neue Datenkategorien in das SIS einzugeben, z. B. zusätzliche Gegenstände oder Personenkategorien. Hier geht es auch um Änderungen von Informationsarten, wie z. B. zusätzliche personen- oder objektbezogene Informationen, die auf dem Bildschirm zu sehen sein sollen, oder die Nutzung von Fotos.
- Technische Funktionen: Diese sollen die tägliche Arbeit der Nutzer durch die Verbesserung der technischen Möglichkeiten, z. B. die Handhabung nationaler Merkmale, erleichtern.
- Vorschriften: Einige der vorgeschlagenen neuen Funktionalitäten beziehen sich auf die Änderung bestehender Vorschriften, wie z. B. obligatorische Felder oder Dauer von Warnsignalen;
- Zugang: Es wird die Möglichkeit erörtert, das SIS II für neue Nutzer zu öffnen. Neben dem Zugang durch die neuen Mitgliedstaaten wird die Notwendigkeit der Ausdehnung des Zugangs auf Europol und andere Einrichtungen erwogen.

waren, wie z. B. der im Jahr 1998 beim Europäischen Rat von Wien angenommenen Aktionsplan vorgesehene Zugang von Europol¹¹, könnten recht kurzfristig und ohne größeren technischen Aufwand implementiert werden. Die Kommission bemerkt ferner, dass der Zugang von Justizbehörden auch im Zusammenhang mit der Erörterung eines europäischen Haftbefehls durch den Rat geprüft werden könnte. Die in der Rahmenentscheidung genannten Behörden sollten ebenfalls Zugang zum System erhalten. Darüber hinaus könnte die Ausschreibung gemäß Artikel 95, die zu einer vorläufigen Festnahme mit Blick auf eine Auslieferung gehört, in der Weise erweitert werden, dass sie alle zusätzlichen Informationen eines europäischen Haftbefehls enthält und die Grundlage für Festnahmen und Übergaben bildet.

Es gibt noch andere Fragen im Zusammenhang mit den neuen Datenkategorien, die in das bestehende System integriert werden sollen, oder der Möglichkeit, die SIS-Daten künftig für umfassendere Polizeizwecke sowie umfassendere Zwecke im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Personen im Schengen-Gebiet verfügbar zu machen.

Die Kommission ist hier der Auffassung, dass diese Debatte parallelen Entwicklungen in anderen in der Europäischen Union erörterten Bereichen voll Rechnung tragen und diese ergänzen sollte. Insbesondere sollte das SIS nicht zu einem Duplikat des Europol-Informationssystems werden, das 2002 als System zur Unterstützung von Analysen und Ermittlungen im Bereich schwerer organisierter Kriminalität implementiert werden soll; statt dessen könnte es sich auf die Prävention und Aufdeckung von Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit konzentrieren.

Im Hinblick auf die andere Kernfunktion des SIS, d. h. die Anwendung der Vorschriften über die Freizügigkeit von Personen, sollte eine verbesserte Rolle des SIS im angemessenen Rahmen des Rats bewertet werden. [In diesem Zusammenhang ist die Schlussfolgerung 26 des Rates für Inneres und Justiz vom 20. September hervorzuheben, in der die Einrichtung eines Netzwerks für den Informationsaustausch über ausgestellte Visa gefordert wird.](#) Die Kommission ist der Ansicht, dass dieser Punkt im Rahmen der Entwicklung von SIS II geprüft werden sollte. Eine neue Funktionalität zum Informationsaustausch über ausgestellte Visa würde Informationen betreffen, die bereits gegenwärtig erfasst oder vom Visa-Antragsteller gefordert werden. Solch eine Visa-Funktionalität könnte insbesondere als Identifizierungsinstrument für folgende Zwecke nützlich sein: Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, Sicherstellung der Echtheit ausgestellter Visa an den Außengrenzen, Verbesserung der Prüfung von Visaanträgen im Hinblick auf eine erleichterte Prüfung der Bona-fide-Eigenschaft eines Reisenden (ab dem Zeitpunkt der zweiten Beantragung eines Visums), Erleichterung der Freizügigkeit von Reisenden, die ihre Papiere verloren haben und Beitrag zur Rückführung von Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus.

Im Allgemeinen und mit Blick auf ihre Aufgabe im Zusammenhang mit der technischen Entwicklung des SIS II möchte die Kommission unterstreichen, dass es wichtig ist, dass der Rat im Dezember politische Richtlinien zu den vorgeschlagenen neuen Funktionalitäten vorgibt, einschließlich der Funktionen, die den ersten Pfeiler betreffen, um die technischen Arbeiten zu erleichtern.

Sie betont ferner, dass jede dieser neuen Funktionalitäten, die vom Rat übernommen würden, einschließlich derer, die auf längere Sicht schrittweise integriert werden könnten, eine solide

¹¹ Die Zielsetzung war eine verstärkte Unterstützung der Polizei bei der Prävention und Aufdeckung von Verbrechen.

Bewertung in rechtlicher, datenschutzspezifischer, finanzieller und technischer Hinsicht erfordert.

Schließlich erinnert die Kommission daran, dass der Stellungnahme des Europäischen Parlaments in gebührender Weise Rechnung getragen werden muss.

3. ENTWICKLUNG DES SIS II AB 2002

3.1. Durchzuführende technische Arbeiten

3.1.1. Projektmanagement ab 2002

Da die Kommission ab 2002 mit der Verwaltung der technischen Projektentwicklung betraut ist, möchte sie aus dem von ihr vorgesehenen Konzept eine Reihe von Schlüsselementen erwähnen, die den Erfolg des Projekts in einem knappen Zeitplan sicherstellen sollen. Sie wird:

- sowohl die Kohärenz der im Rahmen der Ratsstruktur durchgeführten Arbeiten als auch deren Kontinuität gewährleisten. Die Entwicklung des SIS II wird in enger Kooperation mit den Mitgliedstaaten erfolgen, insbesondere durch die nach den belgischen und schwedischen Initiativen vom Rat zu beschließenden Komitologie.
- die angemessenen Mittel für das Projektmanagement verlangen. Derzeit wird eine Projektmanagementgruppe zusammengestellt, die die Projektentwicklung koordinieren wird und eine klar festgelegte Kontaktstelle für die Mitgliedstaaten darstellen wird (vgl. Anhang). Bei Bedarf werden zusätzlich externe Experten herangezogen.
- die internen Richtlinien, die sie für andere wichtige IT-Projekte entwickelt hat, berücksichtigen, insbesondere jene, die mit Blick auf die Integration der Sicherheitsaspekte in einem frühen Stadium ausgearbeitet wurden. Die Beachtung dieser Richtlinien wird ferner die öffentlichen Beschaffungsverfahren erleichtern. Darüber hinaus wird die Kommission von früheren, möglicherweise relevanten Arbeiten profitieren, z. B. bestimmten Projekten, Studien und Forschungen, die im Rahmen des Programms Technologien der Informationsgesellschaft (Fünftes Rahmenprogramm), des Programms über den Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA), der Initiative eEurope oder von EURODAC durchgeführt wurden.
- gewährleisten, dass eine externe und unabhängige Qualitätskontrolle (einschließlich der nachfolgend beschriebenen Durchführbarkeitsstudie) erfolgt.
- gewährleisten, dass die Anforderungen des Datenschutzes in allen Abschnitten der Entwicklungsphase erfüllt werden. Die Gemeinsame Schengen-Kontrollinstanz wird in dieser Hinsicht eine Rolle spielen. Nach deren Einrichtung wird zum gegebenen Zeitpunkt der Europäische Datenschutzbeauftragte ebenfalls die ihm durch die Verordnung vom 18. Dezember 2000¹² zugewiesenen Aufgaben übernehmen.

¹² Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.

3.1.2. Technische Aspekte

3.1.2.1. Phasen der technischen Entwicklung des SIS II-Projekts

Die Planung der technischen Entwicklung des SIS II wird sich nach dem nachfolgend dargestellten Ablauf richten. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass ein guter Start des Projekts davon abhängt, dass die Mitgliedstaaten sich zunächst auf die Hauptfunktionalitäten des SIS II verständigen, und der erfolgreiche Abschluss des Projekts voraussetzt, dass diese sich rechtzeitig auf die Funktionen und Daten einigen, die von der endgültigen technischen Lösung verwaltet werden sollen.

(1) Vorbereitende Arbeiten und Durchführbarkeitsstudie

Ergänzend zu den im Rat¹³ derzeit durchgeführten vorbereitenden Arbeiten wird eine Durchführbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt werden wird, um die technischen, finanziellen und organisatorischen Aspekte der Entwicklung und Einrichtung des SIS II abzudecken.

Die Studie wird mit sich ändernden politischen und rechtlichen Zwängen zurechtkommen müssen. Die gegenwärtige Debatte über die Natur des SIS wird sich auf die zu prüfende technische Lösung auswirken, da es z. B. einen signifikanten Unterschied gibt zwischen einem System, das lediglich Nachrichten weiterleitet, und einem System, das auch Anfragen von Endnutzern verarbeiten kann, wie in einigen Vorschlägen gefordert wird.

Mit der Studie soll die Durchführbarkeit eines strategischen Konzepts beurteilt werden, durch das eine erweiterungsfähige technische Infrastruktur stufenweise an die aktuellen und künftigen Anforderungen angepasst werden kann. Sie soll ferner einen realistischen Zeitplan für die Einrichtung des Systems aufzeigen, zur Ermittlung notwendiger Maßnahmen zur Minderung oder Beseitigung von Risiken bei der Implementierung beitragen und die für den erfolgreichen Abschluss des Projekts innerhalb der vorgegebenen Fristen notwendigen Bedingungen prüfen.

Darüber hinaus wird in der Studie geprüft werden, ob ein zentralisiertes oder dezentralisiertes System effizienter wäre, obwohl diese Entscheidung über die technische Arbeit hinausgeht und auf politischer Ebene getroffen werden muss¹⁴.

Schließlich soll die Studie eine solide Grundlage zur Sicherstellung der Personal- und Finanzmittel liefern, die sowohl für den Abschluss des Projekts als auch für die Funktionsfähigkeit der abschließend gewählten technischen Lösung notwendig sind.

(2) Entwicklungs- und Aufbauphase (durch öffentliche Auftragsvergabe)

Die Durchführung einer Ausschreibung zur Auswahl des Lieferanten der technischen Lösung, der unter der Verantwortung und sorgfältigen Aufsicht der Kommission mit

¹³ Die wichtigsten bisher von der SIS-TECH-Arbeitsgruppe des Rates im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten für SIS II erstellten Dokumente werden eingehend berücksichtigt.

¹⁴ Es sollte genau festgelegt werden, dass die Entscheidung für oder gegen eine zentrale Stelle des SIS II von der Beurteilung der Notwendigkeit unterschieden werden sollte, über eine zentrale Organisation zur Durchführung einer Reihe von Aufgaben, wie z. B. Helpdesk für Nutzer oder Überwachung der Sicherheitsaspekte, zu verfügen, wenn das SIS II in Betrieb sein wird.

der Implementierung des Systems beginnen wird, markiert den Anfang der zweiten Phase.

Bei der Formulierung der technischen Spezifikationen der Ausschreibung für das SIS II sind die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie zu berücksichtigen. Die Spezifikationen müssen die vom Rat beschlossenen Anforderungen gebührend berücksichtigen (Daten, Funktionalitäten, Zugang etc.) oder, in Ermangelung eines solchen Beschlusses, Optionen für neue Anforderungen ermöglichen, die möglicherweise gestellt werden. Ferner sollten sie die Kommission in die Lage versetzen, stets die Kontrolle über die Systementwicklung zu behalten.

(3) Abnahme und individuelle Anpassung

Die Abnahmeprüfungen erfolgen vor der individuellen Anpassung, wenn die vorgeschlagene Lösung den definierten technischen Anforderungen gegenüber gestellt wird, und in einem späterem Stadium nach der individuellen Anpassung, unter Berücksichtigung der durch die Nutzer formulierten Anforderungen. Der Inhalt der individuellen Anpassung hängt von der Flexibilität der gewählten Lösung ab, also davon, ob sie neuen Funktionen angepasst werden muss oder sich selbständig anpasst, um neue Funktionalitäten verarbeiten zu können.

(4) Migration zu SIS II und Vorbereitung der Betriebsphase

Die Migration von SIS I zu SIS II stellt gemeinsam mit der Vorbereitung der Integration der neuen Mitgliedstaaten die Endphase des Projekts dar.

Die Migration zu SIS II wird einer Risikoanalyse unterzogen. Mit dieser Analyse soll festgestellt werden, ob es effizienter ist, in einer der endgültigen Inbetriebnahme vorgeschalteten Phase beide Systeme parallel zu betreiben oder direkt die Migration von SIS I zu SIS II vorzunehmen.

Um einen erfolgreichen Start der Betriebsphase zu gewährleisten, sollte darüber hinaus in der unter Punkt 2 beschriebenen Ausschreibung sichergestellt werden, dass der Auftragnehmer Lösungen für die Wartungs- und Support-Funktionen anbietet.

3.1.2.2. Wichtigste technische Anforderungen

Die derzeitigen technischen Merkmale des SIS müssen bei der Definition der vom SIS II zu erfüllenden technischen Anforderungen berücksichtigt werden. Das System hat derzeit im wesentlichen die Funktion, die Gültigkeit von Nachrichten eines Mitgliedstaates an alle anderen Mitgliedstaaten zu validieren, diese weiterzuleiten und ferner zu gewährleisten, dass alle Staaten über dieselben Daten verfügen. Das System ist rund um die Uhr in Betrieb und muss durch Merkmale geschützt werden, die einen hohen Verfügbarkeitsgrad und hohe Sicherheitsstandards ermöglichen.

Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der Ziele und Funktionalitäten des SIS sowie der Notwendigkeit, beim neuen System die derzeitigen Unzulänglichkeiten zu vermeiden, sollte eine technische Lösung die folgenden grundlegenden Merkmale aufweisen:

- das SIS II muss auf der Basis moderner Standardtechnologie entwickelt werden, die eine einfache und kontrollierbare Lösung ermöglicht und zu einer Senkung der Wartungs- und Änderungskosten im Vergleich zum derzeitigen System führt;

- die IT-Lösung sollte nach ihrer Inbetriebnahme leicht angepasst werden können, um neue Felder oder Datenkategorien aufzunehmen. Es sollte ferner möglich sein, den Aufbau des Systems fortzusetzen, während schrittweise neue Funktionen integriert werden;
- eine spezifische Anforderung sollte die Verkürzung der für das Testen und die Durchführung von Änderungen, wie z. B. die Integration neuer Mitgliedstaaten, notwendigen Zeit sein. In diesem Zusammenhang wäre die Entwicklung gemeinsamer nationaler Schnittstellen ein entscheidender Faktor;
- angesichts der großen Zahl von Endnutzern des SIS II und potenzieller neuer Funktionalitäten muss die neue Lösung größere Datenmengen bewältigen können als das derzeitige SIS;
- die Gewährleistung der Sicherheit ist für das Projekt von entscheidender Bedeutung. Daher wird hier auf der vollständigen Liste der bestehenden Vorschriften aufgebaut werden. Die Nutzung Gemeinsamer Normen und andere Möglichkeiten werden untersucht werden.

3.1.2.3. Frage des künftigen vom SIS II zu nutzenden Netzes

Die Festlegung des vom SIS II zu nutzenden Netzes (und die Gewährleistung der Sicherheit) sollte als ein eigenständiger Teil der gesamten Lösung betrachtet werden, der zumindest als ein Teilprojekt im Rahmen des Gesamtprojekts zu behandeln ist. Im Fall eines zentralisierten Systems sind drei wesentliche Optionen zu nennen, die weiter zu prüfen sind:

- die Nutzung des derzeitigen Netzes "SISNET", das erweitert und angepasst werden müsste, um die erhöhte Zahl der Mitgliedstaaten zu bewältigen und ein moderneres Kommunikationsprotokoll zu unterstützen;
- die Nutzung der generischen Dienste von IDA; insbesondere das europäische Verwaltungsnetz TESTA
- ein vollständig neues Netz. Diese Option ist offensichtlich die teuerste Lösung und würde Planungen, die Ausarbeitung von Spezifikationen, Implementierungsphasen etc. erforderlich machen, wie sie oben beschrieben wurden.

3.2. Institutioneller Rahmen für die Ausarbeitung der für die Entwicklung des SIS II notwendigen Maßnahmen

Die Einrichtung des SIS II ist ein umfangreiches Projekt von hoher politischer Bedeutung. Um dieses Projekt innerhalb der festgelegten Fristen durchzuführen, bedarf es eindeutig der gemeinsamen intensiven Bemühungen aller betroffenen Institutionen und der Mitgliedstaaten. Doch je nach Art der zur Entwicklung des SIS II und dessen Einrichtung zu beschließenden Maßnahmen sind die einzelnen Beteiligten unterschiedlich stark eingebunden. Dabei ist zwischen technischen und organisatorischen Maßnahmen und Beschlüssen einerseits und legislativen Maßnahmen andererseits zu unterscheiden.

Die technischen Maßnahmen und Beschlüsse, darunter die Aufnahme der Durchführbarkeitsstudie im Jahr 2002 und daraufhin die öffentliche Ausschreibung für die Einrichtung des SIS II, liegen im Zuständigkeitsbereich der Kommission.

Wie jedoch bereits erwähnt, wird sie diese Aufgabe nicht alleine übernehmen und im Rahmen der von den belgischen und schwedischen Initiativen vorgesehenen Komitologie auf die Sachkenntnis der Mitgliedstaaten zurückgreifen.

Die Information des Europäischen Parlaments über die Arbeiten erfolgt gemäß der Komitologie, die im Beschluss des Rates Nr. 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vorgesehen ist¹⁵, und gemäß der diesbezüglichen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission¹⁶.

Als Rechtsgrundlagen für die legislativen Maßnahmen, die sich im Wesentlichen auf die in den Artikeln 92 bis 118 des Schengener Übereinkommens aufgeführten Aspekte des SIS beziehen, müssen die geeignete Bestimmung oder die geeigneten Bestimmungen aus den Verträgen dienen. Sie werden daher nicht im Rahmen der oben genannten Komitologie behandelt.

Demzufolge übernehmen die Institutionen und die Mitgliedstaaten die ihnen gemäß diesen Rechtsgrundlagen obliegenden Aufgaben. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten wie auch die Kommission über das in den Verträgen vorgesehene Initiativrecht verfügen, dies jedoch nur für die auf Titel IV EU-Vertrag begründeten Maßnahmen gilt. Die Mitgliedstaaten verfügen über das Initiativrecht nur bis zum 30. April 2004.

Die Kommission erachtet es für besonders wichtig, die Maßnahmen aus den beiden Kategorien klar zu definieren, um festzulegen, in welchem institutionellen Rahmen die einzelnen Maßnahmen zu behandeln sind. Zu diesem Zweck wird die Erklärung anlässlich der Annahme der beiden belgischen und schwedischen Initiativen Auflistungen mit Elementen des SIS II enthalten. Diese Elemente gehen entweder aus der Komitologie hervor, die zur Unterstützung der Kommission bei ihren technischen Arbeiten eingerichtet wurde, oder aus den gesetzgeberischen Initiativen, die im Rahmen des vom belgischen Vorsitz initiierten Programms entwickelt werden sollen.

3.3. Festlegung der geeigneten Rechtsgrundlagen der Vorschläge für Rechtsakte zur Entwicklung des SIS II

Als Rechtsgrundlage für diese zur Entwicklung des SIS II erforderlichen Rechtsinstrumente müssen die geeignete Bestimmung oder die geeigneten Bestimmungen der Verträge dienen. Im Jahr 1999 war die bei der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU über dieses Thema geführte Debatte durch eine im Wesentlichen pragmatische und an sich legitime Sorge getrübt. Man wollte vermeiden, die Betriebsbereitschaft des SIS durch die Festlegung einer doppelten Rechtsgrundlage in den Verträgen zu gefährden. Die Kommission ist der Ansicht, dass in diesem Punkt jetzt eine Einigung erzielt werden kann.

Bereits während der Arbeiten zur Aufteilung des Schengen-Besitzstandes hat die Kommission unterstrichen, dass das SIS ein wesentliches Element der im Rahmen des Schengener Übereinkommens entwickelten Zusammenarbeit ist. Allerdings diene es keinem Selbstzweck, sondern der Schaffung von Maßnahmen und Kooperationsformen, die in den anderen Kapiteln des Schengener Übereinkommens aufgeführt sind. Die Bestimmungen über die Einrichtung des SIS sowie dessen Betrieb und Nutzung legen diesbezüglich explizit fest, dass der Zweck des SIS in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und in der Anwendung der Bestimmungen über den freien Personenverkehr liegt (Artikel 93). Deshalb kann das SIS nicht zu einem Instrument reduziert werden, das ausschließlich im Dienste der Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen im Schengener

¹⁵ Amtsblatt Nr. L184 vom 17.7.1999, S. 23.

¹⁶ Amtsblatt Nr. L256 vom 10.10.2000, S. 19.

Rahmen steht, und unterliegt nicht allein Titel VI EU-Vertrag. Vielmehr handelt es sich um ein "pfeilerübergreifendes" Instrument, das ebenfalls dem ersten Pfeiler unterliegt.

Zur Begründung dieser Interpretation führt die Kommission an, dass die in Artikel 96 aufgeführten Ausschreibungen von den zuständigen Behörden im Rahmen der Verfahren zur Visumerteilung, der Personenkontrollen an den Außen- und Binnengrenzen des Schengengebietes (Einhaltung der Einreise- und Besuchsbestimmungen) sowie im Rahmen der Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltstiteln und der Ausländerverwaltung genutzt werden. Diese Bereiche unterliegen seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags dem EG-Vertrag, insbesondere Artikel 62. Aus diesem Grund vertritt die Kommission die Ansicht, dass Artikel 62, 63 und 66 EG-Vertrag die Rechtsgrundlage für Artikel 96 des Schengener Übereinkommens bilden.

Doch obgleich eine unter Artikel 96 genannte Ausschreibung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beitragen kann, bilden die aus ihr resultierenden Maßnahmen keine Form der polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne von Titel VI EU-Vertrag (und der Bestimmungen von Titel III "Polizei und Sicherheit" des Schengener Übereinkommens). Die aufgrund einer Ausschreibung zum Zweck der Einreiseverweigerung ergriffenen Maßnahmen gehören in den Bestimmungsbereich über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern; dies gilt sowohl für die Verweigerung eines Visums, für die Einreiseverweigerung an einer der Außengrenzen als auch für die Abschiebung, wenn die Person im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten angetroffen wurde.

Die Kommission vertritt daher die Ansicht, dass für die SIS-spezifischen Elemente des Schengen-Besitzstandes, die sowohl unter den ersten als auch unter den dritten Pfeiler fallen (insbesondere die Bestimmungen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS sowie die Datenschutzbestimmungen) von einer doppelten Rechtsgrundlage ausgegangen werden muss.

Diese doppelte Natur des SIS wird nach Meinung der Kommission ferner sowohl durch den Ratsbeschluss, der Großbritannien die partielle Teilnahme am SIS gestattet, als auch durch die beiden belgischen und schwedischen Initiativen bestätigt, die in dem den "freien Verkehr" betreffenden Teil auf dem ersten Pfeiler und in dem die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen betreffenden Abschnitt auf dem dritten Pfeiler basieren.

Diese Erwägungen zur sogenannten Aufteilung des Schengen-Besitzstandes auf den ersten und den dritten Pfeiler gelten in gleicher Weise für die Vorschläge, die zur Entwicklung des SIS II erforderlich sind. Die Kommission ist folglich der Ansicht, dass sobald ein "pfeilerübergreifender" Vorschlag, d. h. der sowohl auf dem ersten als auch auf dem dritten Pfeiler basiert, rechtlich nicht durchführbar ist, parallele Initiativen unterbreitet werden müssen, die auf dem ersten und auf dem dritten Pfeiler beruhen.

Es besteht hier eine komplexe Rechtslage. Allerdings ist die Festlegung der geeigneten Rechtsgrundlagen für die Vorschläge, die eine Entwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellen, eine Pflicht, die aus dem Schengen-Protokoll hervorgeht und nach objektiven Überlegungen und unter Einhaltung der Verträge zu erfüllen ist.

Im Übrigen können diese Schwierigkeiten mit Hilfe rechtlich korrekter Lösungen behoben werden, beispielsweise durch den Beschluss einer gleichzeitigen Anwendung des Instruments des ersten Pfeilers und dem des dritten Pfeilers.

3.4. Folgen der "variablen Geometrie"

Eine weitere rechtliche Schwierigkeit ist die sogenannte "variable Geometrie", die in den Titel IV EU-Vertrag unterliegenden Bereichen Anwendung findet und aus den Protokollen im Anhang des Vertrags von Amsterdam über die Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich Großbritannien an den geplanten Maßnahmen hervorgeht. Hinzu kommt die Frage über die Beteiligung von Island und Norwegen an der Entwicklung des Schengener Besitzstandes gemäß dem Assoziierungsübereinkommen zwischen diesen Ländern und der Europäischen Union.

Mit Beschluss des Rates Nr. 2000/365/EU beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an Artikel 96 des Schengener Übereinkommens und wird die anderen SIS-spezifischen Bestimmungen nur insoweit auf sich anwenden, wie sie nicht mit Artikel 96 in Zusammenhang stehen. Gemäß Artikel 8 Abs. 2 dieses Beschlusses gilt die Mitteilung des Vereinigten Königreichs an den Präsidenten des Rates nach Artikel 5 des Schengen-Protokolls als unwiderruflich erfolgt, dass es sich an allen Vorschlägen und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstandes beteiligen will und ihm mit diesem Beschluss das Recht dazu erteilt wurde. Dies gilt folglich für die Vorschläge zur Entwicklung des SIS II mit Ausnahme jener Vorschläge, die sich auf Artikel 96 beziehen.

Dasselbe gilt für Irland, da der derzeit in der Planung befindliche Ratsbeschlussentwurf ähnliche Mechanismen wie für das Vereinigte Königreich vorsieht.

Im Übrigen wird die Frage einer möglichen Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands an etwaigen neuen Funktionen für das SIS II durch die einschlägigen Protokolle im Anhang des Vertrags von Amsterdam und/oder die in Anwendung dieser Protokolle festgelegten Bestimmungen geregelt.

In Bezug auf Dänemark ist zwischen den auf Titel VI EU-Vertrag und den auf Titel IV EG-Vertrag beruhenden Vorschlägen zu unterscheiden, da sich Dänemark nur an ersteren vollständig beteiligt¹⁷. Sofern es sich allerdings um Maßnahmen zur Entwicklung des Schengen-Besitzstandes handelt, kann Dänemark gemäß Artikel 5 dieses Protokolls innerhalb von sechs Monaten nach Beschluss einer solchen Maßnahme durch den Rat beschließen, die betreffende Maßnahme in einzelstaatliches Recht umzusetzen.

In Bezug auf Island und Norwegen schließlich sind die Artikel 92 bis 118 des Schengener Übereinkommens Teil des sachlichen Geltungsbereichs des Übereinkommens zwischen der Europäischen Union und diesen beiden Ländern über deren Assoziation bei der Einrichtung, Durchführung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes. Die Vorschläge für Rechtsakte zur Entwicklung des SIS II müssen folglich unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage ebenfalls im Rahmen des mit diesem Übereinkommen eingerichteten gemischten Ausschusses behandelt werden¹⁸.

3.5. Finanzielle Aspekte der Entwicklung des SIS II

Die technische Entwicklung und Einrichtung des SIS II hat finanzielle Auswirkungen, die in diesem Stadium noch nicht endgültig absehbar sind. Eine ungefähre Vorstellung kann jedoch

¹⁷ Protokoll über die Position Dänemarks im Anhang des Vertrags von Amsterdam.

¹⁸ Die Assoziation Islands und Norwegens bei den Arbeiten der Kommission im Rahmen der Komitologie muss nach Maßgabe des Schriftwechsels im Anhang des Assoziierungsübereinkommens geregelt werden.

bereits auf der Grundlage der vom Rat in dem im Zuge der belgischen und schwedischen Initiativen aufgestellten Finanzbogen gelieferten Zahlen, des derzeitigen SIS-Systems sowie auf der Basis von Vergleichen mit IT-Projekten vergleichbarer Größenordnung gegeben werden.

Die finanziellen Auswirkungen hängen natürlich auch von der Struktur und dem Inhalt des zu verwirklichenden Systems ab. Die erste Bewertung wird in einem Finanzbogen im Anhang zur vorliegenden Mitteilung dargestellt, basierend auf einer soliden, aber unverbindlichen Schätzung der Kosten für die verschiedenen Aspekte der Projekte, einschließlich der benötigten Personalmittel. Ohne die Zuweisung der angemessenen finanziellen und Personalmittel für das Projekt durch die Haushaltsbehörde wird die fristgerechte Entwicklung des SIS II unmöglich sein.

Die Durchführbarkeitsstudie, die 2002 beginnen soll, sollte zusätzliche Elemente zur Bestätigung der hier aufgeführten Zahlen beisteuern.

Im Übrigen ist an dieser Stelle anzumerken, dass der Beitrag Islands und Norwegens zu den Kosten für die Entwicklung des SIS II nach Maßgabe von Artikel 12 Abs. 1 des mit der Union geschlossenen Übereinkommens festgelegt werden muss.

4. VERWALTUNG DES SIS II IM LAUFENDEN BETRIEB

Erste Überlegungen über die künftige Verwaltung des SIS II im laufenden Betrieb und die mögliche Übertragung des wesentlichen Teils dieser Aufgabe an eine Agentur wurden bei den Arbeiten zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den rechtlichen Rahmen der Union angestellt. Die damals untersuchte Option zielte auf eine Anpassung der institutionellen Aspekte des SIS an seine neue institutionelle Umgebung ab. Der geplante Beschluss sollte die anderen Beschlüsse über die Festlegung und Aufteilung des SIS-Besitzstandes ergänzen, auf die er sich bezog. Allerdings konnte die Debatte nicht fortgesetzt werden, da kein Beschluss über die Aufteilung der SIS-spezifischen Bestimmungen auf den ersten und den dritten Pfeiler vorlag. Im Übrigen wurde in jüngerer Zeit im Coelho-Bericht vom 21. Juni 2001 im Rahmen der Bewertung der Schengen-Zusammenarbeit durch das Europäische Parlament die Einrichtung einer separaten Agentur empfohlen, die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden solle¹⁹.

Nach Ansicht der Kommission ist es noch zu früh für eine Entscheidung für oder wider eine der Optionen. Ferner könne eine solche Debatte im jetzigen Stadium davon ablenken, die Arbeiten vorrangig auf die Entwicklung des eigentlichen Systems zu konzentrieren.

Dennoch kann die Debatte allein deshalb nicht vollständig in den Hintergrund gedrängt werden, weil der Rat noch vor Beendigung der Entwicklung und Einrichtung des SIS II eine Einigung über dessen zentrale Verwaltungsstruktur erzielen muss, da andernfalls dessen Betrieb und die bisherigen Bemühungen für dessen Entwicklung untergraben werden. Es ist eine Tatsache, dass unabhängig von der technischen Entscheidung für eine zentrale Stelle des Systems eine zentrale Einheit benötigt würde, um eine Reihe von Aufgaben auszuführen, einschließlich Helpdesk, Überwachung von Sicherheitsaspekten und Wartung²⁰.

¹⁹ Coelho-Bericht, A5-0233/2001.

²⁰ In diesem frühen Stadium ist jedoch das Ergebnis der Durchführbarkeitsstudie notwendig, um eine lückenlose Vorstellung von den Aufgaben einer künftigen zentralisierten Einheit und den dafür erforderlichen Personalmitteln zu haben.

Aus diesem Grund möchte die Kommission die folgenden Elemente in die Debatte einbringen.

- Die belgischen und schwedischen Initiativen beinhalten ein einziges integriertes System, eine Lösung, die auch von der Kommission unterstützt wird. Es sollte nicht vergessen werden, dass bei jeglicher Entscheidung zur Finanzierung des in Betrieb genommenen SIS II dessen doppelte Natur - erster und dritter Pfeiler - gebührend zu berücksichtigen ist.
- Bei der Erwägung möglicher Optionen zur Bewältigung des komplexen technischen Inhalts des SIS II möchte die Kommission die Überlegungen nutzen, die bereits angestellt wurden, um sich den sich häufenden Situationen zu stellen, in denen sich die Gemeinschaft neuen rechtlichen Entwicklungen in hochgradig technischen Bereichen gegenüber sieht, die ein hohes Maß an Spezialisierung erfordern. Dies hat dazu geführt, dass die Kommission weitere Überlegungen zu Aufgaben angestellt hat, die externalisiert werden könnten²¹. Angesichts seiner dualen Natur und seines hochgradig technischen Inhalts verlangt die Verwaltung des SIS II unter Umständen sogar nach einer externen Lösung.
- Die Externalisierung kann jedoch verschiedene Formen annehmen, darunter Dezentralisierung, Weitergabe von Verträgen und Befugnisübertragung. Einmal mehr ist festzustellen, dass es angesichts der Tatsache, dass sich die Optionen in Abhängigkeit von den zu treffenden Entscheidungen über die Architektur und den Inhalt des Systems verändern können, verfrüht ist, sich auf die eine oder andere Option festzulegen. Zur Einleitung der Debatte wünscht die Kommission jedoch, den Inhalt der Begriffe zu klären, die weiter geprüft werden, wenn die Frage der Verwaltung des SIS II in Angriff genommen wird:

- **Dezentralisierung** bezeichnet die Delegation von Exekutivaufgaben an nationale Einrichtungen, die gemeinwirtschaftliche Aufgaben mit staatlicher Garantie wahrnehmen und bei der Durchführung bestimmter Gemeinschaftspolitiken als Partner dienen. Diese Option ist vorwiegend geeignet für eine Verbundverwaltung, bei der die Zusammenarbeit mit innerstaatlichen Partnern zwecks Berücksichtigung lokaler Besonderheiten erforderlich ist; daher ist sie vielleicht im Hinblick auf die Verwaltung des zentralen Teils des SIS II nicht relevant.

- **Vergabe von Verträgen** bezeichnet externe Verträge mit privaten Sektoren. Die Auftragnehmer müssen keine Staatsgewalt ausüben oder Ermessensbefugnisse haben und können lediglich mit klar definierten technischen und Exekutivaufgaben betraut werden. Diese Option sollte jedoch, selbst wenn sie lediglich für reine Wartungsaufgaben in Betracht gezogen wird, mit Blick auf die Sensibilität des SIS beurteilt werden.

- **Übertragung von Kompetenzen** bezeichnet die Delegation von Exekutivaufgaben an öffentliche Einrichtungen, die in der Regel als Agenturen bezeichnet werden. Im Hinblick auf die Agenturen sind auch angesichts vorhandener Präzedenzfälle unterschiedliche Optionen möglich, je nach dem, ob die diesen Einrichtungen übertragenen Aufgaben reine ausführende Funktionen oder auch Leitungsfunktionen beinhalten, und ob sie durch dieses Mandat in den Geltungsbereich des ersten Pfeilers und/oder dritten Pfeilers eingeordnet werden (z. B. die EBDD oder Europol).

²¹ Mitteilung zum Thema Übereinstimmung zwischen personellen Mitteln und Aufgaben der Kommission (SEC 2000/200).

In diesem Stadium ist es nicht möglich, präzise zu definieren, welches die Aufgaben sein könnten, die der Verwaltungsstruktur des SIS II zugeordnet werden. Es ist jedoch klar, dass die gewählte Lösung sowohl die doppelte Natur des SIS II berücksichtigen als auch die Kontinuität von SIS I durch die Bewahrung der Vorteile eines einzigen integrierten Systems gewährleisten sollte.

Die Einrichtung einer Agentur auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften in den Verträgen hätte viele Vorteile: Handlungsautonomie, Einbeziehung des Expertenwissens der Mitgliedstaaten und Rechenschaftspflicht. Der Vorteil dieser recht flexiblen Option sollte auch vor dem allgemeineren Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklung bzw. Debatte im Zusammenhang mit anderen operativen und administrativen Instrumenten gesehen werden, die von solch einer Agentur, z. B. im Asylbereich, wahrgenommen werden könnten, wie z. B. EURODAC. Die Notwendigkeit der Entwicklung eines zentralen SIRENE-Büros zur Verbesserung der Koordinierung und der Qualität der Arbeiten könnte sich schließlich, insbesondere nach der Erörterung neuer Funktionalitäten, ergeben. Sollte dies der Fall sein, könnte diese Einrichtung am selben Ort angesiedelt werden wie der zentrale Teil des SIS II.

Andere Optionen, wie z. B. die Übertragung der Leitung des SIS II an eine Agentur wie Europol, könnten langfristig evaluiert werden. Bei dieser Evaluierung sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Vorschriften und Verfahren des dritten Pfeilers nicht auf ein einziges System angewendet werden könnten, das Aspekte des ersten Pfeilers einschließt, ohne in Konflikt mit den durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Änderungen zu geraten.

In jedem Fall vertritt die Kommission die Ansicht, dass die jeweils gewählte Option die operationelle Effizienz und den störungsfreien Betrieb des SIS gewährleisten sowie den institutionellen Rahmen der Europäischen Union einhalten muss.

5. EINBEZIEHUNG DER KÜNFTIGEN MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Gemäß Artikel 8 des Schengen-Protokolls gelten *"bei den Verhandlungen über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die Europäische Union [...] der Schengen-Besitzstand und weitere Maßnahmen, welche die Organe im Rahmen seines Anwendungsbereichs getroffen haben, als ein Besitzstand, der von allen Staaten, die Beitrittskandidaten sind, vollständig zu übernehmen ist"*. Folglich müssen alle Elemente des Schengen-Besitzstandes und seine Entwicklungen – einschließlich die des SIS – von den neuen Mitgliedstaaten übernommen und zum gegebenen Zeitpunkt umgesetzt werden.

Demzufolge muss sich ein Mitgliedstaat, um am Raum ohne Binnengrenzen teilnehmen zu können, ohne Einschränkung an dem im Betrieb befindlichen SIS beteiligen. Eine solche Beteiligung ist eine unabdingbare Voraussetzung für den Abbau der Kontrollen an den Grenzen zwischen dem neuen Mitgliedstaat und den bereits zu diesem Raum gehörenden Mitgliedstaaten.

Wie bereits im Vorangehenden erwähnt, verfolgt die Entwicklung des SIS II unter anderem eben dieses Ziel, ein System zu schaffen, das die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten ermöglicht. Diese Einbeziehung müsste so früh wie möglich nach ihrem Beitritt erfolgen.

Aus diesem Grund müssten die Beitrittsländer in geeigneter Weise und rechtzeitig in die Arbeiten zur Entwicklung des SIS II einbezogen werden.

Erster Schritt dieser Einbeziehung wäre eine Informationsphase. Die Kommission wird die Beitrittsländer regelmäßig über den Stand der Arbeiten zur Entwicklung des SIS II informieren. Die Kommission prüft die Möglichkeit, im Verlauf von 2002 ein erstes Informationsseminar abzuhalten. Im Übrigen lädt sie die Beitrittsländer bereits jetzt dazu ein, ihr im Anschluss an diese Mitteilung ihre möglichen Anmerkungen zum SIS II und dessen Entwicklung zukommen zu lassen (einschließlich ihrer Erwartungen im Hinblick auf ihre mögliche Einbindung in die diesbezüglichen Arbeiten) sowie ihr alle nützlichen Informationen vorzulegen, welche die Kommission benötigen könnte und die sie im Verlauf der Projektentwicklung spezifizieren wird.

Auf welche Weise die Beitrittsländer in den Ausschuss einbezogen werden können, der die Kommission in der technischen Entwicklung des SIS II unterstützt, wird zu einem späteren Zeitpunkt mitgeteilt. Dabei werden insbesondere die allgemeinen Grundsätze für die Beteiligung der Beitrittsländer als Beobachter bei den Ausschussarbeiten und die Sensibilität des SIS II-Projekts berücksichtigt.

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Das Schengener Informationssystem ist unverzichtbar für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, da es zur Umsetzung der im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen politischen Maßnahmen im Bereich des freien Personenverkehrs beiträgt und ein unentbehrliches Instrument für die tägliche Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden darstellt. Der technische Fortschritt, neue Bedürfnisse, die sich in der Praxis des aktuellen SIS herausgebildet haben, ein durch den Vertrag von Amsterdam veränderter rechtlicher Rahmen und schließlich die Aussicht auf eine Erweiterung der Europäischen Union machen die Entwicklung einer zweiten Generation des SIS notwendig.

Die Finanzierung dieser Entwicklung wird aus dem Gemeinschaftshaushalt erfolgen. Gemäß der ihr in den Verträgen zugewiesenen Aufgaben und insbesondere im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans hat die Kommission die Verantwortung für die Entwicklung übernommen.

Dabei weist sie jedoch darauf hin, dass die Arbeiten zur technischen Entwicklung des SIS II einer vorherigen Klärung der Funktionen und Zweckbestimmungen des SIS II bedürfen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten folglich dazu auf, die diesbezügliche Debatte rasch voranzutreiben.

Außerdem unterstreicht sie, dass die Entwicklung und Einrichtung des Systems innerhalb der vom Rat vorgegebenen Frist, d. h. bis 2006, den Einsatz der dazu notwendigen – personellen und finanziellen – Ressourcen erfordert.

Die Kommission wird die ihr ab 2002 zugewiesenen Aufgaben in vollem Umfang übernehmen. Sie bereitet sich jedoch bereits jetzt darauf vor und möchte das Konzept, den sie zu verfolgen gedenkt, präzisieren.

Diese Mitteilung bildet eine Bestandsaufnahme der laufenden Vorbereitungsarbeiten und schlägt einen Plan für künftige Aktionen vor. Allerdings kann dieser Plan im jetzigen Stadium noch nicht in allen Punkten endgültig festgelegt werden. So hängen beispielsweise bestimmte technische Optionen von noch zu fällenden politischen Entscheidungen ab. Dennoch kann das Gesamtszenario bereits jetzt festgelegt und die Arbeiten aufgenommen werden. 2002 wird eine Studie zur Vorbereitung des von der Kommission für die Einrichtung des Systems zu

eröffnenden Ausschreibungsverfahrens durchgeführt. Sie wird ferner zur Vorbereitung eines detaillierten Vorschlags der Kommission über die Verwaltung des SIS II beitragen, der weit vor 2006 vorgelegt werden muss, damit das SIS II übergangslos in Betrieb genommen werden kann.

Was die technische Entwicklung des SIS II betrifft, unterstreicht die Kommission, dass sie die Unterstützung und Mitarbeit der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments in den sie betreffenden Bereichen und im Rahmen der vorgesehen Verfahren benötigen wird. Dabei werden die Mitgliedstaaten insbesondere um den Beitrag ihrer Sachkenntnis gebeten gemäß der Komitologie auf der Grundlage der belgischen und schwedischen Initiativen, die vor der Annahme durch den Rat steht, und in Koordination mit den Arbeiten, die der Rat parallel über die nicht technischen, allerdings für die Entwicklung einer technischen Lösung unverzichtbaren Aspekte vorgenommen hat.

Um die Entwicklung der technischen Aspekte des Projekts nicht zu gefährden, muss der Rat über die mit dem SIS II zusammenhängenden politischen und rechtlichen Fragen unbedingt eine Einigung erzielen.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist es, die Beitrittsländer kontinuierlich zu informieren und sobald wie möglich in die Arbeiten einzubeziehen, angesichts der umfassenden Anpassungen, die diese zur Vorbereitung ihrer Einbindung in die Europäische Union und ihrer Beteiligung an der Schengen-Zusammenarbeit vornehmen müssen.

Die Kommission wird gewährleisten, dass das Europäische Parlament regelmäßig über den aktuellen Stand der Arbeiten informiert wird.

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

Politikbereich(e): JuI

Tätigkeit(en): Zusammenarbeit im Rahmen von Titel IV EGV(Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) und Titel VI EUV (Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen)

BEZEICHNUNG DER MASSNAHME: ENTWICKLUNG DES SYSTEMS SIS II

1. HAUSHALTSLINIE(N) + BEZEICHNUNG(EN)

Teil A: A-7000 Hilfskräfte; A-7003 Abgeordnete nationale Sachverständige, a-701 Dienstreisekosten, A-7030 Sitzungen, A-7031 Ausschüsse

Teil B: B5-840 - Schengen

2. ALLGEMEINE ZAHLENANGABEN

2.1 Gesamtmittelausstattung der Maßnahme (Teil B): 23, 0 Mio. € (VE)

2.2 Laufzeit:

2002-2006

2.3 Mehrjährige Gesamtvorausschätzung der Ausgaben:

a) Fälligkeitsplan für Verpflichtungsermächtigungen/Zahlungsermächtigungen (finanzielle Intervention) (vgl. Ziffer 6.1.1)

Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Insgesamt
Verpflichtungsermächtigungen	0,500	-	5,200	5,700	5,000	-	16,400
Zahlungsermächtigungen	0,300	0,200	4,000	4,250	4,250	2,400	16,400

b) Technische und administrative Hilfe (TAH) und Unterstützungsausgaben (UA) (vgl. Ziffer 6.1.2)

VE	0,350	0,500	0,300	0,300	0,350		1,800
ZE	0,300	0,500	0,300	0,300	0,200	0,200	1,800

(Ab-/aufgerundete Beträge)

Zwischensumme a+b							
VE	0,850	0,500	5,500	6,000	5,350		18,200
ZE	0,600	0,700	4,300	4,450	4,450	3,600	18,200

c) Gesamtausgaben für Personalmittel und Verwaltung (Vgl. Ziffern 7.2 und 7.3)

VE/ZE	0,500	1,000	1,100	1,100	1,100		4,800

(Ab-/aufgerundete Beträge)

a+b+c insgesamt							
VE	1,350	1,500	6,600	7,100	6,450		23,000
ZE	1,100	1,700	5,400	5,650	5,550	3,600	23,000

2.4 Vereinbarkeit mit der Finanzplanung und der Finanziellen Vorausschau

- Der Vorschlag ist mit der derzeitigen Finanzplanung vereinbar.
- Der Vorschlag macht eine Anpassung der betreffenden Rubrik der Finanziellen Vorausschau
- sowie gegebenenfalls eine Anwendung der Interinstitutionellen Vereinbarung erforderlich.

2.5 Finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen

- Keinerlei finanzielle Auswirkungen (betrifft die technischen Aspekte der Durchführung einer Maßnahme)

ODER

- Folgende finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen sind zu erwarten:

- N.B.: Einzelangaben und Anmerkungen zur Berechnungsmethode sind diesem Finanzbogen auf einem getrennten Blatt beizufügen.

Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

Haushalts- linie	Einnahmen	Stand vor der Maßnah- me (Jahr n-1)	Stand nach der Maßnahme							
			Jahr n ³	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5		
	a) <i>Einnahmen nominal¹</i>									
	b) <i>Veränderung bei den Einnahmen²</i> Δ									

(Beschreibung für jede einzelne Haushaltslinie; die Tabelle ist um die entsprechende Zeilenzahl zu verlängern, wenn die Wirkung der Maßnahme sich über mehrere Haushaltslinien erstreckt).

3. HAUSHALTSTECHNISCHE MERKMALE

Art der Ausgaben		Neu	EFTA-Beteiligung	Beteiligung von Beitrittsländern	Rubrik der FV
NOA	VE	NEIN	NEIN	JA	Nr. 3

4. RECHTSGRUNDLAGE

Der vorliegende Finanzbogen liegt keinem Vorschlag für einen Rechtsakt bei, sondern dient der Aufnahme eines Projekts. Die Entwicklung und die Einrichtung des SIS II erfordern die rechtzeitige Annahme der gesetzgeberischen Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 30, 31 und 34 EU-Vertrag sowie 62, 63 und 66 EG-Vertrag.

5. BESCHREIBUNG UND BEGRÜNDUNG

5.1 Notwendigkeit einer Maßnahme der Gemeinschaft

5.1.1 Ziele

Das SIS ist ein wesentliches und unverzichtbares Instrument, um die praktische Umsetzung des freien Personenverkehrs in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten, wie in Titel V des dritten Teils des EG-Vertrags vorgesehen. Das aktuelle System in seiner vor zehn Jahren entwickelten Form, das seit 1995 in Betrieb ist, muss modernisiert werden und die Einbeziehung aller Mitgliedstaaten nach der Erweiterung der EU ermöglichen. Zur Einrichtung eines SIS der zweiten Generation müssen die erforderlichen Studien und Maßnahmen eingeleitet werden. Die Ausgaben für die Durchführung dieser Studien und Maßnahmen gehen zu Lasten des allgemeinen Haushalts der Europäischen Gemeinschaften.

5.1.2 Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ex-ante-Bewertung

Der hier enthaltene Finanzbogen bezieht sich auf die Beschaffung technischer Fachkenntnisse, Management-Fachwissen, Hardware und Software etc. während der gesamten Laufzeit des Projekts und beruht auf folgenden Faktoren:

- vorläufige im Rahmen der belgischen und schwedischen Initiativen abgegebene Schätzungen;
- Bewertung der Folgen der laufenden Arbeiten in den Arbeitsgruppen des Rats;
- Schätzungen auf der Grundlage der Richtlinien und der Erfahrung der Kommission bei IT-Projekten;

- Erfahrung bei der Entwicklung und dem Management des gegenwärtigen SIS und die vorhersehbaren oder erwarteten Unterschiede zwischen beiden Systemen. Man sollte sich in Erinnerung rufen, dass das SIS 1+ und die Migration zum SISNET-Netz Gesamtkosten von 11 Millionen € seit Projektbeginn verursacht haben. Das SIS II muss in der Lage sein, eine viel größere Länderzahl, mehr Informationsarten und größere Datenmengen zu bewältigen, strengeren Sicherheitskriterien genügen und auch eine flexible Lösung darstellen, die nach der Einführung über Jahre hinweg an neue Änderungswünsche angepasst werden kann.

Das SIS-II-Projekt erweist sich als ein umfangreiches Projekt, das mit anderen wichtigen IT-Projekten der Gemeinschaft verglichen werden kann, wie z. B. dem Zollinformationssystem (CIS) oder dem "Transit"-System²². Diese Gesamtsumme liegt über dem ungefähren Betrag, der ursprünglich in dem Finanzbogen im Anhang zu den belgischen und schwedischen Initiativen enthalten war, in der vorgeschlagen wurde, die Kommission durch eine Komitologie bei ihrer Arbeit zu unterstützen, stützt sich jedoch auf eine gründliche Analyse der üblichen Anforderungen bei IT-Projekten dieser Größenordnung und Sensibilität, insbesondere im Hinblick auf Projektmanagement und Systementwicklung.

Wie auch immer die Kostenanalyse des Projekts berücksichtigt wird, die vorgelegten Zahlen müssen als Arbeitsgrundlage betrachtet werden. Die Zahlen für 2002 beruhen auf der Bedarfsbeurteilung für den Beginn des Projekts. Es ist unvermeidlich, dass die Zahlen für 2003 und später unverbindlichen Charakter haben, da sie angesichts des Ergebnisses der Durchführbarkeitsstudie überprüft werden müssen. Auch die Entscheidungen des Rates hinsichtlich des Projekts und der für das SIS II zu wählenden technischen Lösung können sich auf die Zahlen auswirken.

5.1.3 Maßnahmen infolge der Ex-post-Bewertung

(Im Falle einer Programmverlängerung ist außerdem kurz anzugeben, welche Folgerungen aus einer Zwischen- oder Ex-post-Bewertung abgeleitet werden können).

Da die Konzeption und die Verwaltung von SIS II in der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten liegt, gibt es keine Ex-Post-Bewertung auf Gemeinschaftsebene. Die in dieser Mitteilung vorgeschlagene Entwicklung von SIS II berücksichtigt gleichwohl die bei der Entwicklung und Verwaltung von SIS I gesammelten Erfahrungen.

5.2 Geplante Einzelmaßnahmen und Modalitäten der Intervention zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts

1) Durchführbarkeitsstudie

Es wird eine Durchführbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt werden wird, um die technischen, finanziellen und organisatorischen Aspekte der Entwicklung und Einrichtung des SIS II abzudecken.

Die Studie soll eine solide Grundlage zur Sicherstellung der Personalmittel und Finanzmittel liefern, die sowohl für den Abschluss des Projekts als auch für die Funktionsfähigkeit der abschließend gewählten technischen Lösung notwendig sind.

²² Das "Transit-System", ein neues von der Kommission initiiertes und verwaltetes Zollsystem, hatte in seiner ersten Phase (Pilotsystem) ein Finanzvolumen von 15 Millionen € und wird in der zweiten Phase weitere 15 Millionen € kosten.

Mit der Studie soll das maßgebliche Konzept für die Entwicklung der technischen Infrastruktur des SIS II beurteilt werden. Sie soll ferner einen realistischen Zeitplan für die Einrichtung des Systems aufzeigen, zur Ermittlung notwendiger Maßnahmen zur Minderung oder Beseitigung von Risiken bei der Implementierung beitragen, die für den erfolgreichen Abschluss des Projekts innerhalb der vorgegebenen Fristen notwendigen Bedingungen prüfen und eine Netzlösung für das SIS II sowie die entsprechenden Kosten analysieren.

Darüber hinaus wird in der Studie geprüft werden, ob ein zentralisiertes oder dezentralisiertes System effizienter wäre, obwohl diese Entscheidung über die technische Arbeit hinausgeht und auf politischer Ebene getroffen werden muss.

2) Entwicklungs- und Aufbauphase

Die Ausschreibung zur Auswahl des Lieferanten der technischen Lösung, der unter der Verantwortung und sorgfältigen Aufsicht der Kommission mit der Implementierung des Systems beginnen wird, markiert den Anfang der zweiten Phase.

3) Abnahme und individuelle Anpassung

Die Abnahmeprüfungen erfolgen vor der individuellen Anpassung, wenn die vorgeschlagene Lösung den definierten technischen Anforderungen gegenüber gestellt wird, und in einem späterem Stadium nach der individuellen Anpassung, unter Berücksichtigung der durch die Nutzer formulierten Anforderungen. Der Inhalt der individuellen Anpassung hängt von der Flexibilität der gewählten Lösung ab, also davon, ob sie neuen Funktionen angepasst werden muss oder sich selbständig anpasst, um neue Funktionalitäten verarbeiten zu können.

4) Migration zu SIS II und Vorbereitung der Betriebsphase

Die Migration von SIS I zu SIS II stellt gemeinsam mit der Vorbereitung der Integration der neuen Mitgliedstaaten die Endphase des Projekts dar. Die Migration zu SIS II wird einer Risikoanalyse unterzogen. Diese wird durchgeführt um festzustellen, ob es effizienter ist, in einer der endgültigen Inbetriebnahme vorgeschalteten Phase beide Systeme parallel zu betreiben oder direkt die Migration von SIS I zu SIS II vorzunehmen.

Um einen erfolgreichen Start der Betriebsphase zu gewährleisten, sollte darüber hinaus in der unter Punkt 2 beschriebenen Ausschreibung sichergestellt werden, dass der Auftragnehmer Lösungen für die Wartungs- und Support-Funktionen anbietet.

5.3 Durchführungsmodalitäten

Die Durchführung der Entwicklung steht unter direkter Verwaltung der Kommission unter Einsatz von internem und externem Personal (Hilfskräfte und ANS), da höchste Sachkenntnis benötigt wird. Im Übrigen werden mit Hilfe des Komitologieverfahrens, das auf Grund der belgischen und schwedischen Initiativen eingerichtet werden soll, die Mitgliedstaaten eng in die Arbeiten einbezogen.

6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

6.1 Finanzielle Gesamtbelastung für Teil B des Haushalts (während des gesamten Planungszeitraums)

(Die Berechnung der Gesamtbeträge in der nachstehenden Tabelle ist durch die Aufschlüsselung in Tabelle 6.2 zu erläutern).

6.1.1 Finanzielle Intervention

VE in Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

Aufschlüsselung	2002	2003	2004	2005	2006	2007 und folgende Haushaltjahre	Gesamt
Maßnahme 1 Durchführbarkeitsstudie	0,500						0,500
Maßnahme 2 Erwerb und Implementierung des Systems			4,700	4,700	4,500		13,900
Maßnahme 3 Bereitstellung und Migration				0,500	0,500		1,000
Maßnahme 4 Netzwerk			0,500	0,500			1,000
INSGESAMT	0,500		5,200	5,700	5,000		16,400

b) Technische und administrative Hilfe (TAH), Unterstützungsausgaben (UA) und IT-Ausgaben (Verpflichtungsermächtigungen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 und Folgejahre	Gesamt
1) Technische und administrative Hilfe (TAH)	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250		1,250
a) Büro für technische Hilfe (BTU)							
b) Sonstige Formen der technischen und administrativen Hilfe: - intra-muros: - extra-muros: <i>davon für Aufbau und Wartung rechnergestützter Verwaltungssysteme:</i>	0,100	0,250	0,050				0,400
Zwischensumme 1	0,350	0,500	0,300	0,250	0,250		1,650
2) Unterstützungsausgaben (UA):							
a) Studien							
b) Sachverständigentreffen				0,050	0,050		0,100

c) Information und Veröffentlichungen Zwischensumme 2							
				0,050	0,050		0,100
INSGESAMT	0,350	0,500	0,300	0,300	0,300		1,750

6.2. Berechnung der Kosten für jede zu Lasten von Teil B vorgesehene Einzelaktion (während des gesamten Planungszeitraums)

(Werden mehrere Maßnahmen durchgeführt, so sind zu den hierfür erforderlichen Einzelaktionen hinreichend detaillierte Angaben zu machen, um eine Schätzung von Umfang und Kosten der verschiedenen Teilergebnisse (Outputs) zu gestatten.)

VE in Mio. € (bis zur 3. Dezimalstelle)

Aufschlüsselung	Art der Teilergebnisse/ Outputs (Projekte, Dossiers usw.)	Zahl der Teilergebnisse/ Outputs (für die Jahre 1...n insgesamt)	Durchschnittskosten pro Einheit	Gesamtkosten (für die Jahre 1...n insgesamt)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Maßnahme 1</u> - Einzelaktion 1 - Einzelaktion 2 <u>Maßnahme 2</u> - Einzelaktion 1 - Einzelaktion 2 - Einzelaktion 3 usw.				
GESAMTKOSTEN				

Erforderlichenfalls ist die Berechnungsweise zu erläutern.

7. AUSWIRKUNGEN AUF PERSONAL- UND VERWALTUNGS-AUSGABEN

7.1. Auswirkungen im Bereich der Personalmittel Personalmittel ab 2004

Nach der vorgesehenen Umsetzung von SIS II werden die Auswirkungen auf die Personal- und Verwaltungsmittel 2003 geringer als unten angegeben sein.

Art der Mitarbeiter		Zur Durchführung der Maßnahme einzusetzendes Personal: vorhandene und/oder zusätzliche Mitarbeiter		Gesamt	Beschreibung der Aufgaben, die im Zuge der Durchführung der Maßnahme anfallen
		Zahl der Dauerplanstellen	Zahl der Planstellen auf Zeit		
Beamte oder Be- dienstete auf Zeit	A	3		3	<i>Eine ausführlichere</i>
	B	1		1	

				Aufgabenbeschreibung kann erforderlichenfalls beigefügt werden
Sonstige	8		8	2 Hilfskräfte A 1 ANS 4 Hilfskräfte B 1 Hilfskraft C
Insgesamt	12		12	

Auswirkungen auf Personalmittel im Jahre 2002: € 267.000

Konsolidierte Gesamtauswirkung auf Personalmittel im Jahre 2003: € 753.000

7.2 Finanzielle Gesamtbelastung durch die Personalmittel

Art der Personalmittel	Beträge in €	Berechnungsweise
Beamte Bedienstete auf Zeit	432.000	4 Beamte 108.000*4
Sonstige Personalmittel	182.000 43.000 42.000 216.000	2 Hilfskräfte A 91.000*2 1 ANS 43.000 1 Hilfskräfte C 42.000 4 Hilfskräfte B 54.000*4
Insgesamt	915.000	

Finanzielle Gesamtbelastung durch die Personalmittel in 2002 : € 267.000

Konsolidierte finanzielle Gesamtbelastung durch die Personalmittel in 2003 : € 753.000

Anzugeben sind jeweils die Beträge, die den Gesamtausgaben für 12 Monate entsprechen.

7.3 Sonstige Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit der Maßnahme

Haushaltlinie (Nummer und Bezeichnung)	Beträge (in €)	Berechnungsweise
Gesamtmittelausstattung (Titel A-7)		
A0701 – Dienstreisen	26.760	10 Dienstreisen Strbg 745*10
A07030 – Sitzungen	60.000	12 Dienstreisen Beitrittsländer 1 800*12
A07031 – Obligatorische Ausschüsse ⁽¹⁾	140.000	4 Treffen/Jahr*15 000
A07031 – Nichtobligatorische Ausschüsse ⁽¹⁾		10 000 * 14 Sitzungen
A07040 – Konferenzen		
A0705 – Studien und Konsultationen		
... Sonstige Ausgaben (im einzelnen anzugeben)		
Informationssysteme (A-5001/A-4300)		
Andere Ausgaben - Teil A (im einzelnen anzugeben)		
Insgesamt	226.760	

Andere Verwaltungsausgaben im Jahre 2002: A07031 Obligatorische Ausschüsse € 100.000,
A0701 – Dienstreisen € 8.200

Anzugeben sind jeweils die Beträge, die den Gesamtausgaben für 12 Monate entsprechen.

⁽¹⁾ Angabe von Kategorie und Gruppe des Ausschusses.

I.	Jährlicher Gesamtbetrag ab 2004 (7.2 + 7.3)	1.141.760 €
II.	Dauer der Maßnahme	5 Jahre
III.	Gesamtkosten der Maßnahme (I x II)	4.780.760 €

(Bei Abschätzung der für die Maßnahme erforderlichen Personalmittel Personal und Verwaltungsmittel müssen sich die GD/Dienste an die Beschlüsse halten, die die Kommission bei der Grundsatzdebatte/APS und der Annahme des Haushaltsvorentwurfs (HVE) gefasst hat, d. h. sie müssen erklären, dass die für die Maßnahme erforderlichen Personalmittel Personalmittel im Rahmen der vorläufigen Vorabzuweisung, die bei Annahme des HVE festgelegt wurde, aufgebracht werden können.

Wenn geplante Maßnahmen bei Aufstellung des HVE noch nicht vorhersehbar waren, muss ausnahmsweise die Kommission eingeschaltet werden, um zu entscheiden, ob und auf welche Weise (durch Anpassung der vorläufigen Vorabzuweisung, durch eine Ad-hoc-Umschichtung, durch einen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplan oder ein Berichtigungsschreiben zum HVE) die vorgeschlagene Maßnahme trotzdem durchgeführt werden kann.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

8.1 Überwachung

Die Kommission legt dem Rat und dem Europäischen Parlament über jedes Halbjahr einen Bericht über den Stand der Arbeiten bei der Entwicklung des SIS II vor.

8.2 Modalitäten und Periodizität der vorgesehenen Bewertung

Es ist geplant, die unter Ziff. 5.2 vorgesehene Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen 2, 3 und 4 nach ihrer Umsetzung durchzuführen. Die Einzelheiten der Bewertung werden insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie festgelegt werden.

9. BETRUGSBEKÄMPFUNGSMASSNAHMEN

Es finden die Auftragsvergabeverfahren der Kommission Anwendung, die die Einhaltung der Gemeinschaftsbestimmungen über die Auftragsvergabe gewährleisten.