KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.6.2007
SEK(2007) 810

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für einen
BESCHLUSS DES RATES

über die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung einer Kommunikationsinfrastruktur für die Umgebung des Schengener Informationssystems (SIS)

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES RATES

über die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung einer Kommunikationsinfrastruktur für die Umgebung des Schengener Informationssystems (SIS)

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 306 endgültig}
{KOM(2007) 311 endgültig}
{SEK(2007) 809}

Glossar und Abkürzungen

- **Mitgliedstaaten**: sofern nicht anders angeben, die am SIS 1+ teilnehmenden Schengen-Staaten

- **SIS**: Schengener Informationssystem

- **SIS 1+**: derzeitige Version des Schengener Informationssystems

- **SIS II**: Schengener Informationssystem der zweiten Generation

- **SISNET**: derzeitige Kommunikationsinfrastruktur für die Schengen-Umgebung

- **s-TESTA**: „Secured Trans-European Services for Telematics between Administrations“ (gesicherte transeuropäische Telematikdienste zwischen Verwaltungen) – Bereitstellung einer verwalteten gesicherten privaten Kommunikationsinfrastruktur innerhalb eines Rahmenvertrags, den die Kommission im eigenen Namen und im Namen des Rates, EUROPOLS und der Europäischen Eisenbahnagentur abgeschlossen hat

- **C.SIS**: Technische Unterstützungseinheit des SIS

- **SIRENE**: bilateraler oder multilateraler Austausch zusätzlicher Informationen, der für die Umsetzung einiger Bestimmungen des Schengener Übereinkommens erforderlich ist

Zusammenfassung

1. Problemstellung

Die Systeme SIS 1+ und SIRENE operieren derzeit mit dem Kommunikationsnetz SISNET. Der gegenwärtige Vertrag für die SISNET-Netzdienste wird vom Stellvertretenden Generalsekretär des Rates im Auftrag der Mitgliedstaaten verwaltet und von den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass der SISNET-Vertrag am 13. November 2008 ausläuft.

SIS II, das das SIS 1+ ersetzen wird, soll jedoch erst am 17. Dezember 2008 für die Mitgliedstaaten, die derzeit das SIS 1+ nutzen, in Betrieb gehen.

Daher müssen Maßnahmen getroffen werden, um ab dem 13. November 2008 einen Netzdienst für das SIS 1+ zu gewährleisten, bis das SIS II (am 17. Dezember 2008) in Betrieb geht. Der Schengen-Raum als Raum, in dem Freizügigkeit ohne Binnengrenzkontrollen herrscht, ist nämlich auf den garantierten kontinuierlichen und sicheren Betrieb eines Kommunikationsnetzes für das Schengener Informationssystem und den damit verbundenen SIRENE-Informationsaustausch angewiesen.

Im Februar 2007 beschloss der Rat, dass der Stellvertretende Generalsekretär des Rates noch einmal im Auftrag der betreffenden Mitgliedstaaten eine Ausschreibung durchführen sollte, um den SISNET-Vertrag zu erneuern und damit zu gewährleisten, dass der Dienst auch nach November 2008 noch zur Verfügung steht. Nach einer Analyse der mit Beschaffungsverfahren grundsätzlich verbundenen Risiken hat der Rat die Kommission allerdings aufgefordert, die nötigen Rechtsvorschläge vorzulegen, damit eine alternative Netzlösung für die Schengener Systeme zur Verfügung steht.

Der Rat hat die Kommission daher aufgefordert, sobald wie möglich Vorschläge für eine Migration des SIS 1+ von SISNET zum s-TESTA-Netz vorzulegen, einem sicheren Kommunikationsnetz, das innerhalb eines von der Kommission abgeschlossenen Rahmenvertrags zur Verfügung steht.

2. Ziele

In Anbetracht der Problemstellung besteht das übergeordnete Ziel des Kommissionsvorschlags darin, für den Fall, dass die vom Rat durchgeführte Ausschreibung nicht zum Abschluss einer Vereinbarung oder eines Vertrags über die für die SIS-Umgebung erforderlichen Dienste führt, eine vorübergehende Ausweichlösung zu schaffen, damit die Kontinuität des SIS-Betriebs bei Ablauf des aktuellen SISNET-Vertrags gewährleistet ist, bis die Migration zum SIS II abgeschlossen ist.

Der Kommissionsvorschlag sollte einen Rechtsrahmen für die Ausweichlösung festlegen, um ihre Finanzierung und Verwaltung, insbesondere wenn sie aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Union finanziert und von der Kommission verwaltet werden soll, sicherzustellen. Außerdem sollte er im Einzelnen klären, welche Zuständigkeiten der Kommission, dem Rat, den Mitgliedstaaten und etwaigen anderen Parteien, die in deren Auftrag handeln, im Hinblick auf die Kosten und die Leitung der Errichtung sowie den Betrieb der Ausweichlösung

zukommen.

Außerdem sollte die Ausweichlösung in Anbetracht der Unverzichtbarkeit des SIS für den Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen spätestens am 13. November 2008, wenn der derzeitige SISNET-Vertrag ausläuft, betriebsbereit sein.

Schließlich sollte die Ausweichlösung die politischen Prioritäten für das SIS II nicht verändern und das SIS II daher möglichst wenig beeinträchtigen, damit sich die Migration zum SIS II nicht verzögert und keine Mittel aus dem SIS II-Projekt abgezogen werden.

3. Optionen

Option 1: Status quo – die Kommission legt keinen Legislativvorschlag vor. Diese Lösung ist gleichbedeutend mit der Beibehaltung des derzeitigen Rahmens, in dem ausschließlich der Rat und die Mitgliedstaaten für das SIS zuständig sind. Damit ein SISNET-Vertrag abgeschlossen werden kann, der die Verfügbarkeit des SISNET nach dem 13. November 2008 gewährleistet, wird vom Stellvertretenden Generalsekretär des Rates im Wege eines offenen, eines nicht offenen oder eines Verhandlungsverfahrens eine Ausschreibung vorbereitet und eingeleitet. Gemäß dem SIS-Übereinkommen wird der Vertrag von den Teilnehmerstaaten des SIS 1+ gemeinsam finanziert. Der Kommission kommt bei dieser Option keine Aufgabe oder Zuständigkeit zu.

Option 2: Der Rat sorgt auf der Grundlage eines von den Mitgliedstaaten gemeinsam zu finanzierenden Einzelvertrags mit dem s-TESTA-Betreiber für die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+. Bei dieser Option schließt der Rat für das SIS 1+ einen von den Mitgliedstaaten zu finanzierenden Einzelvertrag innerhalb des s-TESTA-Rahmenvertrags. Der Einzelvertrag würde vom Rat im Namen der Gemeinschaft für Rechnung der am SIS 1+ teilnehmenden Mitgliedstaaten abgeschlossen.

Option 3: Die Kommission sorgt auf der Grundlage eines aus dem Gesamthaushalt der EU zu finanzierenden Einzelvertrags mit dem s-TESTA-Betreiber für die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+. Zur Errichtung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+ schließt die Kommission einen Einzelvertrag innerhalb des s-TESTA-Rahmenvertrags ab, der als horizontale Maßnahme im Rahmen von IDABC (interoperable Erbringung europaweiter elektronischer Behördendienste [eGovernment-Dienste] für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger) eine gesicherte transeuropäische Kommunikationsplattform bietet. Somit ist die Kommission für die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung der Kommunikationsinfrastruktur zuständig, und die Finanzierung erfolgt aus dem Gesamthaushalt der EU. Die neue s-TESTA-Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+ würde die s-TESTA-Kommunikationsinfrastruktur für das SIS II nicht beeinträchtigen.

4. Folgenabschätzung und Risikoanalyse

Option 1 (Status quo) ist in jeder Hinsicht zu bevorzugen. Es handelt sich um eine bewährte und kosteneffiziente Lösung mit einem klaren Rechtsrahmen und einer klaren Führungsstruktur. Die Risiken sind bei dieser Lösung gering.

Bei **Option 2** sorgt der Rat für die Einrichtung, den Betrieb und die Verwaltung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+, indem er einen Einzelvertrag innerhalb des s-TESTA-Rahmenvertrags abschließt, der von den Mitgliedstaaten aus einem zwischenstaatlichen Budget gemeinsam finanziert wird. Diese Option beinhaltet keinerlei Zuständigkeiten für die Kommission und hat keine Auswirkungen auf den EU-Gesamthaushalt.

Diese Lösung birgt Risiken im Hinblick auf eine Verzögerung der technischen Umsetzung, ähnlich wie die nachstehende Option 3.

Außerdem besteht ein sehr hohes Risiko, dass der für Option 2 erforderliche Rechtsakt niemals verabschiedet wird, da der Juristische Dienst des Rates die Rechtmäßigkeit dieser Option anzweifelt und der Rat sie daher ausschließt. In der Praxis wäre es also schwierig, diese Option weiterzuverfolgen.

Bei **Option 3** – Einrichtung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur für das SIS 1+ durch die Kommission auf der Grundlage eines aus dem EU-Gesamthaushalt finanzierten Einzelvertrags mit dem s-TESTA-Betreiber – bestehen sehr hohe Risiken sowohl im Hinblick auf rechtliche und technische Verzögerungen als auch im Hinblick auf Unklarheiten bei der Entscheidungsfindung.

Diese Option wirkt sich auch auf die Migration zum SIS II negativ aus. Durch ihre Umsetzung werden personelle und finanzielle Ressourcen in der Kommission und in den Mitgliedstaaten aus dem SIS II-Projekt abgezogen und der Start des SIS II verzögert, was der absoluten politischen Priorität des SIS II widerspricht und womit die bereits enormen personellen und finanziellen Investitionen in das SIS II missachtet würden. Die Migration zum SIS II könnte sich um mindestens sechs Monate verzögern, so dass die Kommission ein neues Mandat für die Migration zum SIS II für den Zeitraum bis 2009 vorschlagen müsste.

Außerdem stehen die Kosten der Lösung für den Gesamthaushalt der Europäischen Union nicht in angemessenem Verhältnis zu den Zielen.

Die sehr hohen Risiken der Option 3 machen ein Scheitern sehr wahrscheinlich; der Schaden wäre für alle Beteiligten groß.

5. Empfehlung

Auch wenn Option 1 mit Abstand die beste Lösung ist und keine größeren Schwierigkeiten beinhaltet, sind Ausschreibungen doch nie ohne Risiko. Im Einvernehmen mit dem Rat erkennt die Kommission an, dass eine Ausweichlösung zur Verfügung stehen muss. Ohne das SIS und den damit zusammenhängenden SIRENE-Informationsaustausch könnte der Raum ohne Binnengrenzkontrollen auch für kurze Zeit kaum aufrechterhalten werden. Wären sie längere Zeit nicht verfügbar, was der Fall wäre, wenn kein Kommunikationsnetz zur Verfügung stünde, würden an den Binnengrenzen wieder Kontrollen eingeführt.

Daher bleibt für den Fall, dass die vom Stellvertretenden Generalsekretär des Rates durchgeführte Ausschreibung nicht zum Abschluss einer Vereinbarung oder eines Vertrags über die für die SIS-Umgebung erforderlichen Dienste führt, als einzige Lösung nur die Option 3, da Option 2 vom Rat ausgeschlossen wurde und deshalb nur sehr schwer aufrechterhalten werden kann.

Empfohlen wird, dass die Kommission trotz der ungünstigen Folgenabschätzung alle notwendigen Vorbereitungen für Option 3 trifft, die vorgeschlagene Lösung jedoch nur dann umgesetzt wird, wenn Option 1 fehlschlägt und zuvor alle Möglichkeiten zur Verlängerung des SISNET-Vertrags ausgeschöpft wurden.