



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 18. März 2013 (22.03)
(OR. fr)

7495/13

**JAI 206
SCHENGEN 4
FRONT 19
SIRIS 36
COMIX 164**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. März 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 115 final

Betr.: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung der Schengen-Fazilität (2004-2006)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 115 final.

Anl.: COM(2013) 115 final



Brüssel, den 12.3.2013
COM(2013) 115 final

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

über die Durchführung der Schengen-Fazilität (2004-2006)

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Schengen-Fazilität (2004-2006)

1. EINLEITUNG

Die Schengen-Fazilität war ein zeitlich befristetes Instrument, mit dem die Empfänger-Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der EU zur Umsetzung des Schengen-Besitzstandes und der Kontrollen an den Außengrenzen unterstützt wurden. Die Fazilität war auf den Zeitraum 2004-2006 angelegt und mit Mitteln in Höhe von 961 453 271 EUR ausgestattet. Die Empfänger-Mitgliedstaaten waren sieben Länder, die der Europäischen Union 2004 beigetreten waren: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien und Ungarn. Die drei anderen Beitrittsländer waren aus folgenden Gründen nicht an der Schengen-Fazilität beteiligt: Die Tschechische Republik hat keine Außengrenze, Malta deckte die gleichen Politikbereiche durch die Übergangsfazilität ab, und Zypern war zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit, sich dem Evaluierungsverfahren zu unterziehen, was jedoch Voraussetzung für den Beitritt zum Schengen-Raum war. Dank der Schengen-Fazilität konnten die Empfänger-Mitgliedstaaten ihre bisherigen Anstrengungen und Strategien zur Modernisierung ihres Grenzschutzes mit Blick auf ihren Beitritt zum Schengen-Raum fortsetzen. Die Schengen-Fazilität wurde mit Artikel 35 und Anhang I der Beitrittsakte eingeführt; ihr Endziel bestand darin, die Länder bei ihren Vorbereitungen für den Beitritt zum Schengen-Raum zu unterstützen.

Die förderfähigen Kosten im Rahmen der Schengen-Fazilität beliefen sich auf mehr als 1 Mrd. EUR, von denen die EU 85,27 % und die nationalen Regierungen 14,73 % kofinanzierten. Die Aufschlüsselung nach den einzelnen Ländern (Schaubild 1) zeigt, dass die EU-Finanzierung von 53 Mio. EUR für die Slowakische Republik bis 283 Mio. EUR für Polen reichte. Insgesamt wurden 97,6 % des bereitgestellten EU-Beitrags verwendet. Alle Maßnahmen mussten zwischen dem 1. Mai 2004 und dem 30. September 2007 durchgeführt werden¹. Alle Zahlungen mussten bis zum 31. Dezember 2007 getätigten worden sein.

Für eine Finanzierung im Rahmen der Schengen-Fazilität kamen Maßnahmen in sechs Bereichen in Betracht: Grenzkontrollen, Grenzüberwachung, Visaverwaltung, IT-Systeme, Fortbildung und Verwaltung der Schengen-Fazilität.

Dank der im Rahmen der Schengen-Fazilität kofinanzierten Maßnahmen konnte Folgendes erreicht werden:

- fristgemäße Aufnahme aller sieben Mitgliedstaaten in den Schengen-Raum;
- mehr Sicherheit an den EU-Außengrenzen;
- mehr Möglichkeiten, um der irregulären Einwanderung entgegenzuwirken.

¹ Die durch den Beschluss der Kommission K(2004) 248 ursprünglich festgelegte Frist für die Ausführung der Verträge (31. Dezember 2006) wurde durch den Kommissionsbeschluss K(2006) 684 bis zum 30. September 2007 verlängert.

In Bezug auf den Grenzschutz konnte dank der Schengen-Fazilität Folgendes bewirkt werden:

- qualitativ bessere Grenzkontrollen, qualitativ bessere Dienstleistungen an den Grenzübergangsstellen und rascherer Informationsaustausch;
- bessere Grenzüberwachung dank größerer Mobilität: neue digitale Funkgeräte, neue Straßenpatrouillenfahrzeuge und mehr Personal, wodurch die Reaktionsfähigkeit erhöht wurde; unmittelbar verfügbare und leistungsfähigere Transportmittel; ausgebauten Kapazitäten, um unter erschwerten Bedingungen eingreifen zu können: bei Nacht, im Winter und bei schwierigen Wetterverhältnissen mit geringer Sichtweite; verstärkte Grenzüberwachung: zusätzliche Radarpositionen, Video-Überwachung;
- verbesserte Aufdeckung von Dokumentenfälschungen durch neue Geräte;
- größere Reichweite des Funkortungsnetzes an der grünen Grenze;
- qualitativ bessere und schnellere Visaerteilung;
- erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzpersonal und Polizei und bessere operative Abstimmung;
- mehr Festnahmen von Personen, nach denen nationale und internationale Behörden fahnden, aufgrund effizienter Abfragen der Datenbank des Schengener Informationssystems (SIS);
- breitere Wissensgrundlage für operative Entscheidungsprozesse und bessere Intelligence-Analysen der Dienststellen;
- Einführung eines fundierten Fortbildungssystems.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Ex-post-Evaluierungsberichte der sieben Mitgliedstaaten, die an der Schengen-Fazilität teilnehmen, sowie auf die Auswertungsergebnisse der einschlägigen Hintergrunddokumente.

2. ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH DER FAZILITÄT

Bei den Verhandlungen mit den Beitrittsländern über Kapitel 24 „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ nahm der Schengen-Besitzstand² den größten Raum ein. Diese Länder unterzeichneten ihren Beitrittsvertrag am 16. April 2003 und traten der Europäischen Union nach Abschluss der Ratifizierungsverfahren am 1. Mai 2004 offiziell bei.

² Der Schengen-Raum und die Zusammenarbeit gründen sich auf das Schengener Übereinkommen von 1985. Im Schengen-Raum ist der freie Personenverkehr garantiert. Die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens haben alle Binnengrenzen abgeschafft und durch eine gemeinsame Außengrenze ersetzt. Im Schengen-Raum werden einheitliche Regeln und Verfahren für die Erteilung von Kurzzeitvisa, Asylanträgen und Grenzkontrollen angewandt. Um die Sicherheit im Schengen-Raum zu gewährleisten, wurden die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Polizei- und Justizbehörden ausgebaut. Die Schengen-Zusammenarbeit wurde durch den Vertrag von Amsterdam von 1997 in den EU-Rechtsrahmen aufgenommen.

Die Schengen-Fazilität wurde durch Artikel 35 der Beitrittsakte von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakischen Republik, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern eingeführt³. Das allgemeine Ziel der Fazilität bestand darin, die in Artikel 35 Absatz 2 der Beitrittsakte genannten Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der EU zur Umsetzung des Schengen-Besitzstandes zu unterstützen.

Die wichtigsten **Errungenschaften im Rahmen des Schengen-Regelwerks** umfassen

Folgendes:

- Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen;
- gemeinsame Regeln zur Anwendung auf Personen, die die EU-Außengrenzen überqueren;
- Harmonisierung der Einreisebedingungen sowie der Vorschriften über Kurzzeitvisa;
- verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit (u. a. Recht der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile);
- engere justizielle Zusammenarbeit durch ein System der beschleunigten Auslieferung und die Übertragung der Vollstreckung von Strafurteilen;
- Einrichtung und Ausbau des Schengener Informationssystems (SIS).

Ziel des Finanzierungsinstruments war es, die Beitrittsländer bei ihrem Beitritt zum Schengen-Raum, dem Abbau der Binnengrenzkontrollen und der Stärkung des Schutzes der Außengrenzen zu unterstützen.

Gemäß Artikel 35 der Beitrittsakte kamen folgende Arten von Maßnahmen für eine Finanzierung im Rahmen der Schengen-Fazilität in Betracht:

- Investitionen in den Bau, die Renovierung und die Verbesserung der **Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen und der entsprechenden Gebäude**;
- Investitionen in jede Art von **Betriebsausrüstung** (z.B. Laborausrüstung, Detektoren, Hardware und Software für das Schengener Informationssystem SIS 2, Transportmittel);
- **Ausbildungsmaßnahmen für das Grenzschutzpersonal**;
- Beitrag zu den Kosten für **Logistik und Betrieb**.

³ Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 44.

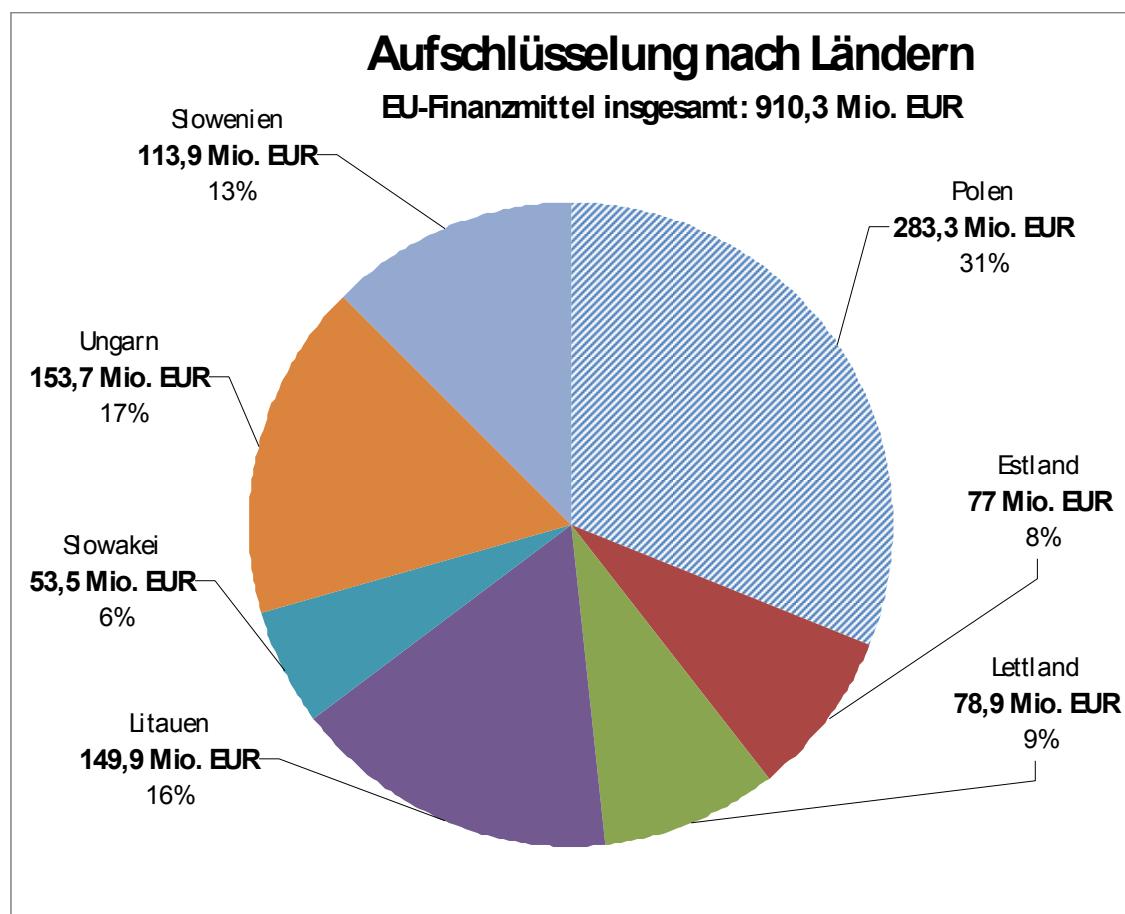
Am 5. Februar 2004 nahm die Kommission einen Beschluss über die Verwaltung und Kontrolle der Schengen-Fazilität⁴ an, in dem die Auswahlverfahren und die Kriterien für die Förderfähigkeit der Ausgaben festgelegt waren. Dieser Beschluss wurde durch eine neue Entscheidung geändert⁵, mit der die Frist für die Ausführung der Verträge bis zum 30. September 2007 verlängert wurde (ursprüngliche Frist: 31. Dezember 2006). Aufgrund außergewöhnlicher Umstände, durch die sich die Durchführung mehrerer SIS II-Projekte verzögerte, wurde die Frist für die Vergabe SIS II-bezogener Aufträge bis zum 31. März 2007 verlängert⁶.

Die Schengen-Fazilität wurde nach dem Grundsatz der dezentralen Mittelverwaltung verwaltet.

3. DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR VERFÜGUNG GESTELLTE EU-FINANZMITTEL UND NATIONALE KOFINANZIERUNG

Die im Rahmen der Schengen-Fazilität entstandenen förderfähigen Kosten beliefen sich auf insgesamt 1 067 669 235 EUR; davon wurden 910 371 476 EUR (85,27 %) von der EU und 157 297 780 EUR (14,73 %) von den betreffenden Mitgliedstaaten kofinanziert.

Schaubild 1: Aufschlüsselung nach Ländern



⁴ Beschluss K(2004) 248 der Kommission.

⁵ Entscheidung K(2006) 684 der Kommission.

⁶ Entscheidung K(2007) 494 der Kommission.

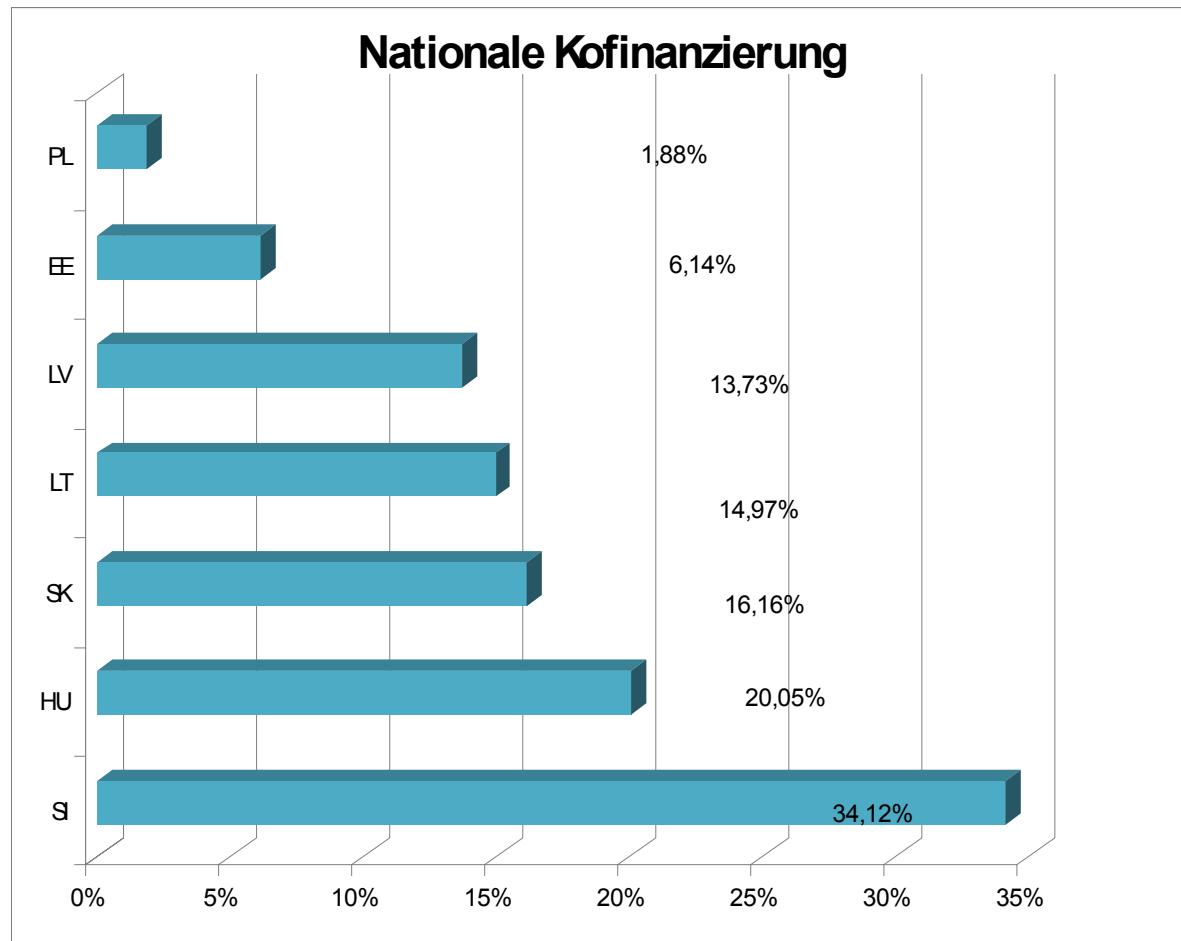
- **Die Hauptempfänger waren:** Polen (283,3 Mio. EUR), Ungarn (153,7 Mio. EUR) und Litauen (149,9 Mio. EUR). Diese drei Mitgliedstaaten erhielten 65 % der Summe, die für alle teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Verfügung stand.
- Die nachstehenden Mitgliedstaaten erhielten zwischen 6 % und 13 % der für den Zeitraum 2004-2006 zur Verfügung stehenden Gesamtsumme: Slowenien (113,9 Mio. EUR), Lettland (78,9 Mio. EUR), Estland (77 Mio. EUR) und Slowakische Republik (53,5 Mio. EUR).

Gemäß Artikel 2 des Kommissionsbeschlusses K(2004) 248 kann der von der EU im Wege der Fazilität finanzierte Teil der Kosten bis zu 100% betragen. Es wurden keine eindeutigen Kriterien für die Festlegung des Prozentsatzes der nationalen Ausgaben zu Lasten der Schengen-Fazilität festgelegt⁷. Daher konnten die Mitgliedstaaten die Höhe ihres Beitrags zur Fazilität nach Belieben festsetzen. Allerdings konnten Ausgaben zu Lasten der Fazilität von keinem anderen Finanzierungsprogramm der EU übernommen werden. **Der Anteil der nationalen Kofinanzierung ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich:** Während Polen lediglich 1,88% der förderfähigen Kosten kofinanzierte (5 414 201,99 EUR), leistete Slowenien einen Beitrag, der etwa 34% der förderfähigen Kosten (59 036 202,97 EUR) ausmachte. Der Grund für diesen Betrag war im Wesentlichen, dass Verzögerungen der Bauarbeiten Ausgaben außerhalb der Durchführungsfrist nach sich zogen, die aus nationalen Mitteln finanziert werden mussten.

⁷

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Kommissionsbeschlusses K(2004) 248 kann der von der Gemeinschaft im Wege der Fazilität finanzierte Teil der Kosten bis zu 100% betragen. Im der Orientierung dienenden Plan waren für jede Maßnahme die anderen Finanzierungsquellen anzugeben.

Schaubild 2: Nationale Kofinanzierung



Die Nutzungsrate der EU-Finanzmittel war sehr hoch: sie reichte von 90,6% im Falle von Ungarn bis mehr als 100% im Falle von Polen⁸ und betrug insgesamt 97,6%.

⁸

Gemäß Artikel 7 des Kommissionsbeschlusses K(2004) 248 muss Polen als Nicht-Euro-Land für Zahlungen im Rahmen der Schengen-Fazilität den Umrechnungskurs PLN/EUR zugrundelegen. Der Umrechnungskurs für den Programmplanungszeitraum (und auch für die Vorauszahlungen der Kommission) war höher als die von den Empfängern während der Projektdurchführung geleisteten Zahlungen. Dies erklärt, warum die Nutzungsrate über 100 % liegt.

Tabelle 1: Nutzungsrate

	Veranschlagte Beträge	Endgültige Höhe der förderfähigen Kosten	Nutzungsrate
Estland	79 629 000 EUR	77 001 525 EUR	96,70 %
Ungarn	169 562 611 EUR	153 694 401 EUR	90,64 %
Lettland	79 701 739 EUR	78 975 718 EUR	99,09 %
Litauen	151 657 105 EUR	149 862 483 EUR	98,82 %
Polen	278 458 520 EUR	283 329 466 EUR	101,75 %
Slowakische Republik	53 866 478 EUR	53 527 465 EUR	99,37 %
Slowenien	119 800 000 EUR	113 980 418 EUR	95,4 %
INSGESAMT	932 675 453 EUR	910 371 475 EUR	97,61 %

4. VORBEREITUNG DER DURCHFÜHRUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

4.1. Garantien für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

Mit dem **Kommissionsbeschluss über die Verwaltung und Kontrolle der Schengen-Fazilität**⁹ wurden die Voraussetzungen für eine einheitliche Verwendung des Instruments geschaffen und Regeln für die Verwaltung der Fazilität festgelegt. Es wurden Auswahlverfahren festgelegt und Kriterien für die Förderfähigkeit der Ausgaben zu Lasten der Fazilität aufgestellt.

Die Schengen-Fazilität wurde gemäß Artikel 53 Buchstabe c der Haushaltordnung¹⁰ nach dem Grundsatz der dezentralen Mittelverwaltung verwaltet. Den Mitgliedstaaten wurde ein großer Teil der Zuständigkeit für die Verwaltung und die Kontrolle der Mittel, die die EU im Rahmen der Fazilität zuweist, übertragen. Die Ex-Post-Kontrolle wurde von der Kommission durchgeführt.

In dem Beschluss wurden folgende Bestimmungen festgelegt:

- Artikel 3 Absatz 2: Die Kommission überzeugt sich davon, dass bei den Verfahren für die Vergabe von Aufträgen die Grundsätze der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung beachtet werden.
- Artikel 8: Die Kommission vergewissert sich, dass funktionsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet wurden.

⁹ Beschluss K(2004) 248 der Kommission.

¹⁰ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften.

- Artikel 14 Absatz 1: Die Kommission achtet darauf, dass ein Verfahren zur Bescheinigung der Ausgaben vorgesehen ist.
- Artikel 15 Absatz 1: Die Kommission achtet darauf, dass Überprüfungssysteme vorgesehen sind.

Die Einhaltung dieser Bestimmungen wurde durch regelmäßige Kontrollbesuche der Kommissionsbediensteten überwacht.

Darüber hinaus erstellte die Kommission

- Anmerkungen zur Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien von Maßnahmen, die die Empfänger-Mitgliedstaaten in ihren vorläufigen Zeitplänen für 2004-2006 vorgesehen hatten.

Die Empfänger-Mitgliedstaaten waren für die Planung, Auswahl und Durchführung von Einzelmaßnahmen sowie für die Verwaltung der Finanzmittel zuständig; die ordnungsmäßige Verwendung der Mittel wurde von der Kommission *ex post* im Einklang mit der Haushaltsoordnung und ihren Durchführungsbestimmungen¹¹ geprüft. Den Mitgliedstaaten oblag es, die Nutzung der Fazilität mithilfe anderer EU-Instrumente zu koordinieren und deren Vereinbarkeit mit anderen EU-Maßnahmen und mit der Haushaltsoordnung sicherzustellen.

Im Rahmen der Schengen-Fazilität erhielt jeder Mitgliedstaat nach Erlass eines jährlichen Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission einen jährlichen Pauschalbetrag.

Die Pauschalbeträge waren innerhalb von drei Jahren nach der ersten Zahlung zu verwenden; nicht in Anspruch genommene oder ungerechtfertigt verausgabte Mittel wurden nach den Rechnungsabschlussverfahren von der Kommission wieder eingezogen. Sechs Monate nach Ablauf der Dreijahresfrist musste der Empfänger-Mitgliedstaat der Kommission einen umfassenden Bericht über die von ihm getätigten Zahlungen mit einer Rechtfertigung der Ausgaben übermitteln.

4.2. Nationale Strategien für die Verwendung der EU-Finanzmittel

Die sieben Mitgliedstaaten gaben an, dass ihr Gesamtkonzept für die Durchführung der Schengen-Fazilität darauf angelegt war, die Maßnahmen und Strategien zur Modernisierung ihrer Grenzschutz- und Überwachungssysteme fortzusetzen. In diesem Zusammenhang nahm jeder Mitgliedstaaten mindestens zwei Strategie-Dokumente an: den Schengen-Aktionsplan (SAP) und den SIS II-Masterplan.

Sie wiesen mit Nachdruck darauf hin, dass ihre Hauptziele die **Stärkung der Sicherheit der Außengrenzen und Steuerung der Zuwanderungsströme** waren.

Im Großen und Ganzen verfolgten sie mit ihren Investitionen ähnliche Ziele: Bau, Renovierung und Verbesserung der Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen und der entsprechenden Gebäude, Betriebsausrüstung für die Datenverarbeitung und den

¹¹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften.

Datenaustausch, Transportmittel und Funkübertragung, sprachliche und fachliche Fortbildung.

Die in den nationalen Strategien für die Durchführung der Schengen-Fazilität festgelegten Ziele reichen von vier umfassenderen Zielen (Polen, Ungarn) bis zu 31 detaillierteren Zielen (Lettland).

Ungarn, Polen und die Slowakische Republik verliehen der Schengen-Fazilität eine starke strategische Dimension, indem sie sie in ihre allgemeinen nationalen Strategiedokumente (SAP, Integrierte Grenzschutzstrategie) integrierten und mit anderen Finanzierungsquellen (Phare-Programme, Übergangsfazilität, Norwegischer Finanzierungsmechanismus, nationale Finanzmittel) verknüpften. Slowenien, Estland, Litauen und Lettland stützten sich bei der Durchführung der Fazilität weitgehend auf ihre nationalen Schengen-Aktionspläne¹².

Vor der Einführung der Schengen-Fazilität hatte **Ungarn** eine Reihe von Regierungsbeschlüssen erlassen (2001-2003) und mittelfristig angelegte Strategien auf Ministerebene angenommen, die den Weg für eine gemeinsame Grenzschutzstrategie bereiteten. Ungarn bündelte diese Strategien in der Ungarischen Integrierten Grenzschutzstrategie. Aufgrund der Lage Ungarns in der Mitte Europas wurde der Kontrolle des Grenzverkehrs Priorität eingeräumt. Die Komplementarität anderer Finanzierungsquellen wurde ebenfalls gebührend berücksichtigt.

Polen integrierte seine Schengen-Fazilitätsstrategie in seine Integrierte Grenzschutzstrategie (2000-2002, dann 2003-2005) mit dem Ziel, ein Modell für Grenzsicherheit zu entwickeln, mit dem sich innere Sicherheit bewahren und insbesondere irreguläre Einwanderung verhindern lässt. Darüber hinaus verknüpfte Polen diese Strategie mit einem speziellen Strang des Phare-Programms, aus dem die in den Strategiedokumenten des Integrierten Grenzschutzes beschriebenen Aufgaben finanziert wurden. Der Finanzierung von Betriebsausrüstung und IT-Systemen wurde eindeutig Vorrang eingeräumt. Zusätzlich zu den Phare-Mitteln nutzte Polen Phare 2000, 2001, 2002 und 2003 sowie den Norwegischen Finanzierungsmechanismus zur Durchführung seiner Integrierten Grenzschutzstrategie.

Die **Slowakische Republik** ging mit der Slowakischen Nationalen Strategie zur Durchführung der Schengen-Fazilität, in der die mithilfe der Schengen-Fazilität abzustellenden Mängel aufgeführt waren, einen Schritt weiter als mit dem SAP. Zur Deckung der Bedürfnisse mithilfe der Schengen-Fazilität wurden 16 operative Ziele festgelegt, die mit dem Schengen-Aktionsplan verknüpft wurden. Letzterer umfasste weitere EU-Unterstützungsinstrumente wie das Phare-Programm und die Übergangsfazilität.

Estland nutzte die Mittel der Schengen-Fazilität zur Umsetzung bestimmter Teile seines Schengen-Aktionsplans. Es entwickelte keine Schengen-Fazilitätsstrategie. Investitionen in Betriebssysteme, Verkehrsmittel und IT-Systeme wurden vorrangig getätigt.

Litauen legte zwei strategische Ziele fest: (1) Stärkung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen und damit einhergehend Verhinderung von irregulärer Einwanderung und

¹² In Artikel 35 der Beirrittsakte ist festgelegt, dass die Schengen-Fazilität für Investitionen in Infrastruktur, Betriebsausrüstung, Aus- und Weiterbildung sowie Logistik zu verwenden ist. Somit gehörten der Aufbau von Institutionen und die rechtliche Beratung bei der Umsetzung des Besitzstands in nationales Recht nicht zu den Zielen der Schengen-Fazilität. Lediglich Slowenien erstellte eine umfassende Strategie, wie mit den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten der jeweilige Bedarf (Infrastruktur, Ausrüstung, Aufbau von Institutionen, Rechtshilfe) gedeckt werden sollte.

illegaler Einreise in die EU, sowie (2) ordnungsgemäße Kontrolle der Passagierströme. Litauen nutzte die EU-Kofinanzierung zu gleichen Teilen zur Umsetzung folgender Ziele: Verkehrsmittel, Infrastruktur, IT-Systeme, Aus- und Weiterbildung.

Slowenien verfolgte in Bezug auf die Schengen-Fazilität eine breit angelegte Strategie zur Schaffung der Rahmenbedingungen für die ordnungsgemäße Umsetzung des Schengen-Besitzstands. Zu diesem Zweck wurden sieben Ziele festgelegt (die später auf neun erweitert wurden). Investitionen in Infrastruktur, IT-Systeme und Gehälter von neu eingestellten Mitarbeitern wurde Priorität eingeräumt.

Lettland konzentrierte sich neben der Stärkung der Außengrenzen und der Einrichtung von Informationssystemen auf den Ausbau der Kapazität seiner Institutionen und deren Mitarbeiter, um die Anforderungen des Schengen-Besitzstands zu erfüllen. Der Schwerpunkt wurde auf den bestehenden Rechtsrahmen, insbesondere auf die Vorschriften für technische Ausrüstung, gelegt. Zu den strategischen Zielen Lettlands zählte die Einrichtung eines Systems zur Steuerung der Migrationsströme.

5. DURCHFÜHRUNG DER SCHENGEN-FAZILITÄT

5.1. Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Die Empfänger-Mitgliedstaaten haben entweder das Innenministerium (Estland, Litauen, die Slowakische Republik, Polen, Lettland) oder das Finanzministerium (Slowenien, Ungarn) als zuständige Behörde für die Durchführung des Instruments benannt. In Bezug auf die Organisation der zuständigen Behörde gab es mehrere Vorgehensweisen: Während lediglich Litauen eine Sonderabteilung einrichtete, benannten Estland, die Slowakische Republik und Slowenien eine bestehende Abteilung als zuständige Behörde; Polen und Lettland benannten ein bereits existierendes ministerienübergreifendes Team. Das Finanzministerium wurde in der Regel zur Zahlstelle bestimmt.

Die Empfänger-Mitgliedstaaten **stützten sich weitgehend auf ihre im Rahmen der Durchführung und Verwaltung von Heranführungsmitteln gesammelten Erfahrungen**.

In ihren nationalen Evaluierungsberichten erkannten alle Empfänger-Mitgliedstaaten die Bedeutung der Steuerungs-, Verwaltungs- und Kontrollausschüsse an, die zur Begleitung und Überwachung der Durchführung der Schengen-Fazilität eingesetzt worden waren. Diese Ausschüsse, in denen gewöhnlich alle wichtigen Einrichtungen vertreten waren, waren an der Projektauswahl, der Mittelumverteilung und der Kontrolle aktiv beteiligt. Es war immer wieder zu hören und zu lesen, dass die Flexibilität des Verwaltungs- und Kontrollsysteams zusammen mit dem hohen Maß an Zuständigkeit, die den Mitgliedstaaten (durch die Steuerungsausschüsse) zuerkannt wurde, für den Erfolg der Schengen-Fazilität maßgeblich waren.

Polen, Estland, Ungarn und Lettland führten einen Teil der Projektverwaltungsmaßnahmen (Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen, Überwachung, Schulungen im Bereich Auftragsvergabe, Audit) mithilfe von Verträgen für technische Hilfe durch.

5.2. Quantitative und qualitative Aspekte der Durchführung durch die Mitgliedstaaten

Bei der Betrachtung der sechs Kategorien der Schengen-Fazilität fällt ins Auge, dass die **größten Ausgabenposten** Investitionen zur Verbesserung der **Grenzüberwachung und der IT-Systeme betrafen**, die zusammen 74 % (672,4 Mio. EUR) der Gesamtinvestitionen ausmachten. Investitionen zur Verbesserung der Visaverwaltung und von Schulungen machten lediglich 6 % aus (57,9 Mio. EUR).

Schaubild 3: Aufschlüsselung des EU-Beitrags nach Kategorien

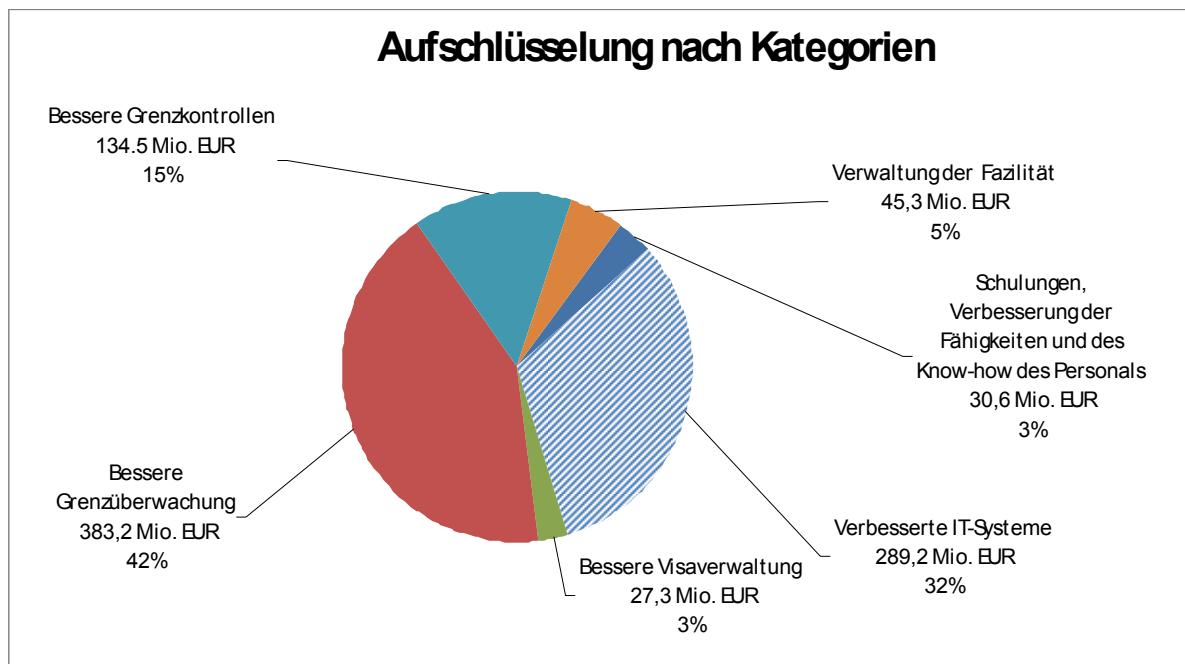
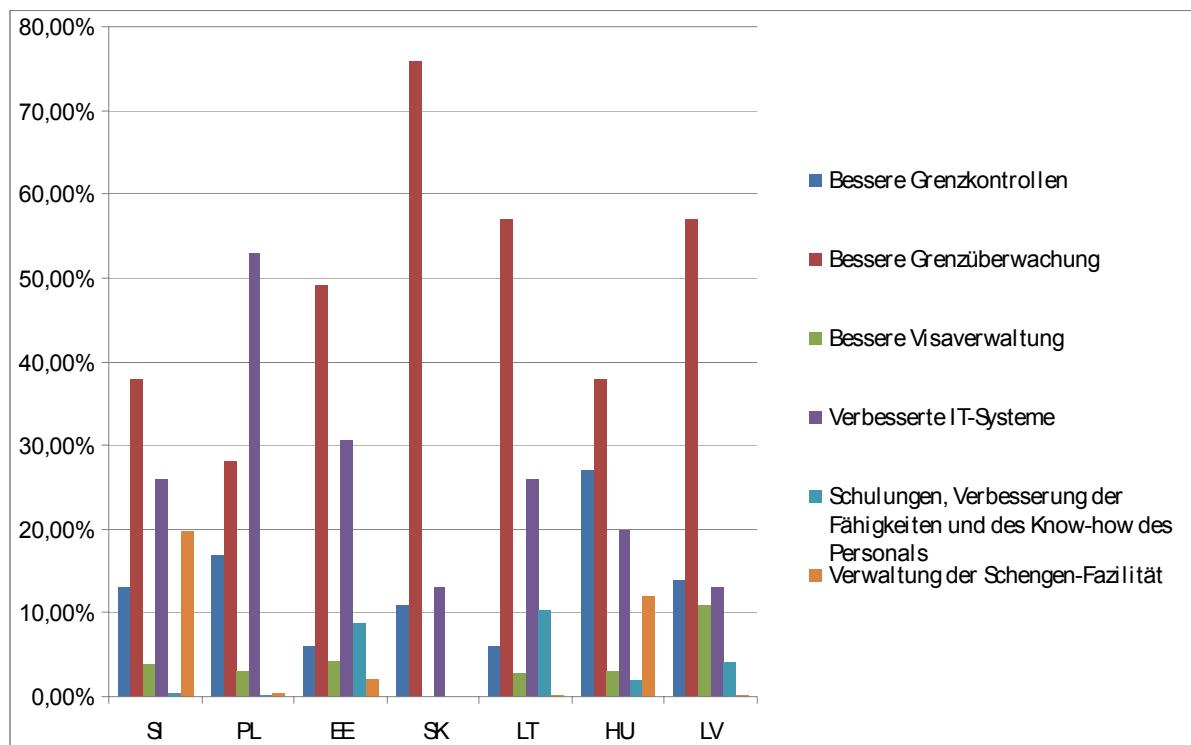


Schaubild 4: Ausgaben nach Ländern und Kategorien (EU-Beitrag)



Investitionen zur Stärkung der Grenzüberwachung standen in allen Empfänger-Mitgliedstaaten an erster Stelle. Eine Ausnahme bildete lediglich Polen, wo sie an zweiter Stelle standen. In der Slowakischen Republik machten diese Investitionen 75% aller Investitionen aus. Auch Investitionen zur Verbesserung der IT-Systeme wurde überall Vorrang eingeräumt. Je nach Land standen sie an erster (Polen), zweiter (Slowenien, Estland, die Slowakische Republik, Litauen) oder dritter Stelle (Ungarn, Lettland).

In diesem Zusammenhang sind die folgenden nationalen Besonderheiten erwähnenswert:

Slowenien (19,4%) und **Ungarn** (12,8%) wendeten mehr als 10% der Finanzmittel für die Verwaltung der Schengen-Fazilität (Personal) auf.

Litauen verwendete 11% der Finanzmittel für Aus- und Weiterbildung und den Ausbau der Kapazitäten (Einrichtung einer Schule für Grenzschutzpersonal und eines Schulungszentrums).

Lettland wendete 11,35% der Finanzmittel für die Visaverwaltung auf (Umstrukturierung der Konsularabteilungen, Schulungen des Personals, Ausrüstung).

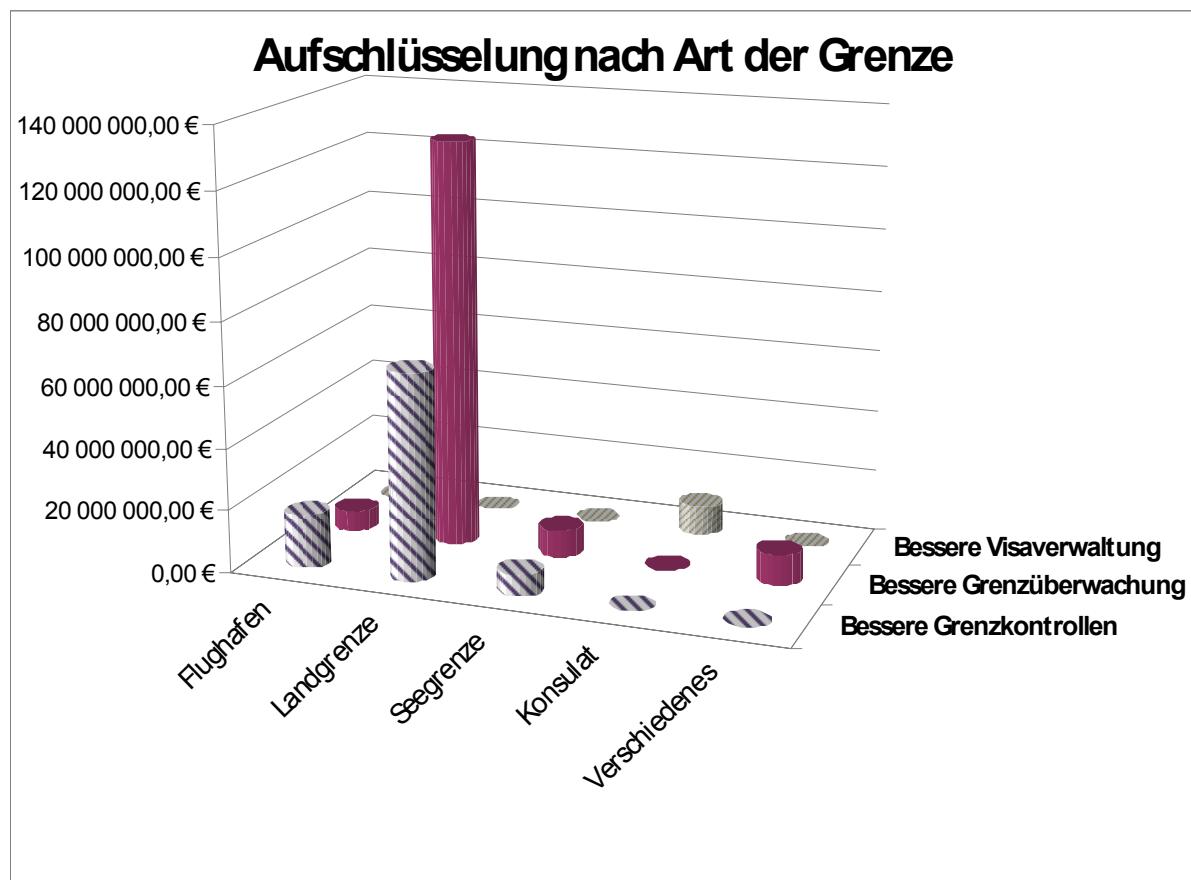
Die wichtigsten Ausgabenbereiche für die **Unterkategorien** verteilten sich folgendermaßen: Infrastruktur (28%), Verkehrsmittel (16,6%) und SIS (12,8%).

Tabelle 2: Aufschlüsselung des EU-Beitrags nach Unterkategorien

Unterkategorien	Betrag	Anteil der EU-Kofinanzierung
Infrastruktur	255 341 341 EUR	28,0 %
Verkehrsmittel	151 456 150 EUR	16,6 %
SIS	116 578 179 EUR	12,8 %
Andere IT-Systeme	95 313 280 EUR	10,5 %
Ausrüstung	88 394 988 EUR	9,7 %
Systeme	49 821 637 EUR	5,5 %
SIS&VIS	41 344 964 EUR	4,5 %
VIS	34 176 305 EUR	3,8 %
Personal	31 743 183 EUR	3,5 %
Schulungen	30 527 698 EUR	3,4 %
Logistik	15 642 828 EUR	1,7 %
Betriebskosten	30 921 EUR	< 0,1 %

Investitionen in die Infrastruktur machen bei Weitem den größten Anteil aller Investitionen aus. Sie betragen 255,3 Mio. EUR, d.h. 28% der gesamten Schengen-Fazilität. Diese Ausgaben lassen sich nach drei Zielen aufschlüsseln: Grenzkontrollen (36%), Grenzüberwachung (62%) und Visaverwaltung (2%).

Schaubild 5: Aufschlüsselung des EU-Beitrags nach Art der Grenze



5.3. Während der Durchführung aufgetretene Schwierigkeiten und Maßnahmen zu ihrer Überwindung

Die Empfänger-Mitgliedstaaten gaben einhellig an, dass die Anwendung der Förderfähigkeitsvorschriften für sie mit den größten Schwierigkeiten verbunden war. Die Kommission hatte Informationsbögen zu den am häufigsten auftretenden Schwierigkeiten erstellt. Diese bezogen sich auf die Förderfähigkeitsvorschriften hinsichtlich der MwSt, der Gehälter, der Logistik und dem Landerwerb. Die meisten Empfänger-Mitgliedstaaten meldeten im ersten Durchführungsjahr Verzögerungen, die auf ihre mangelnde Vertrautheit mit dem neuen Mechanismus zurückzuführen waren. Die Mitgliedstaaten hatten insbesondere Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den

- **Durchführungsbestimmungen:** Die Mitgliedstaaten baten die Kommission unter anderem um die Erarbeitung methodischer Leitlinien sowie um frühzeitige Klarstellungen.
- **Verwaltungssystemen:** Die Mitgliedstaaten hatten Probleme bei der Einrichtung eines ordnungsgemäßen und effizienten Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie bei der Einstellung qualifizierter Mitarbeiter.

Diese Schwierigkeiten konnten zum größten Teil nach einigen Monaten der Durchführung überwunden werden.

Auch die **Vergabeverfahren** stellten die meisten Empfänger-Länder vor eine Herausforderung. Dies führte u.a. zu Folgendem:

- Verzögerungen aufgrund von Beschwerden, insbesondere bei großen Verträgen;
- Budgetüberschreitungen aufgrund von unterschätzten Kosten, Inflation und begrenzten Märkten, die durch die Verfügbarkeit hoher Finanzbeträge noch verschärft wurden;
- Unsicherheit in Bezug auf die Förderfähigkeit der Maßnahmen und Kosten.

In den meisten Fällen bestanden die Maßnahmen zur Überwindung der genannten Schwierigkeiten darin, dass nicht genutzte Haushaltssmittel für andere Maßnahmen umgewidmet wurden. Aufgrund von Problemen bei der Auftragsvergabe (Überschreitung der Mittel und Neuauusschreibung aus Zeitgründen nicht möglich) annulierte beispielsweise Polen sein Projekt im Zusammenhang mit technischen Schutzsystemen in Höhe von 52 Mio. EUR und schichtete die Mittel auf ähnliche Projekte um. In einer vergleichbaren Situation (Verzögerungen bei der Ausschreibung und Durchführung von Bauarbeiten) beschloss Slowenien, die Kosten aus nationalen Mitteln zu decken und die EU-Kofinanzierungsmittel für andere Maßnahmen zu verwenden. Lettland und Estland hatten Finanzierungsschwierigkeiten, die ihre Ursache in den hohen Inflationsraten der Jahre 2004-2005 hatten. Die Folge waren eine Überschreitung der Mittel und die Annulierung von Vergabeverfahren. Estland und Lettland beschlossen daher, die Investitionen in Bauarbeiten und Ausrüstungen zu begrenzen und die Mittel auf ähnliche Ziele umzuschichten. Einige Empfängermitgliedstaaten nannten auch Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit der Kommission.

Eine weitere Schwierigkeit für die Empfängermitgliedstaaten bestand in der Entwicklung von IT-Systemen, die Verfahren zum Informationsaustausch im Schengen-Raum gewährleisten

sollten. Insbesondere empfanden die Mitgliedstaaten die technische Anpassung an das Schengener Informationssystem II (SIS II) als sehr anspruchsvoll. Die Kommission beschloss 2007¹³, ein SISone4ALL-System zu entwickeln, das den Mitgliedstaaten den Schengen-Beitritt ohne SIS II ermöglichte. Dies war eine willkommene Lösung, um die Entwicklung und Durchführung eines IT-Systems zum Abschluss zu bringen, das innerhalb der ursprünglichen Frist nicht hätte zu Ende geführt werden können.

In der Frage des Zeitrahmens waren sich alle Empfängermitgliedstaaten darin einig, dass die ursprüngliche Frist für die Durchführung der Fazilität (31.12.2006) sehr schwer einzuhalten gewesen wäre. Sie gaben an, dass die zwei Entscheidungen¹⁴ der Kommission zur Verlängerung der Fristen für Mittelbindungen und Zahlungen ganz maßgeblich zur optimalen Verwendung des EU-Beitrags beigetragen und die materielle Durchführung der Projekte ermöglicht haben. Nach Angaben der Empfänger-Mitgliedstaaten wurden etwa 50 % der Projekte im Jahr 2007 durchgeführt. Da die Entscheidung über die Verlängerung der Frist für die Vertragsausführung bis Ende September 2007 Anfang 2006 verabschiedet wurde, hatten die Empfänger Gelegenheit, einen neuen Zeitplan für ihre Programme zu erstellen. Die Entscheidung erleichterte die Projektdurchführung. Davon abgesehen wäre ohne die Fristverlängerung auch die finanzielle Durchführung sehr viel geringfügiger ausgefallen.

Polen schätzte, dass ein Betrag in Höhe von 148 385 650 EUR (52,37 % des Gesamtbetrags) nach Ablauf der ursprünglichen Frist vom 31.12.2006 ausgegeben wurde. Von den 148 Mio. EUR flossen mehr als 25 Mio. EUR (fast 8,6% des gesamten EU-Beitrags) in SIS II-Projekte, die von der Verlängerung des Förderzeitraums für diese Projekte profitierten.

Diese Beträge dienten der Finanzierung sehr wichtiger und strategischer Projekte¹⁵, bei denen die Gefahr bestand, dass sie aus dem Förderzeitraum fallen.

In **Litauen** wurden 40 % aller Mittel für Schengen-Fazilitäts-Programme vor dem 2. Oktober 2006 und 96,21 % vor dem 31. Dezember 2006 vertraglich vergeben. Hätte die Kommission nicht die Entscheidung über die Verlängerung der Frist für die Ausführung von Verträgen verabschiedet, wäre es in vielen Fällen nicht möglich gewesen, Verträge zu vergeben oder diese vollständig auszuführen. Nach Angaben von Litauen wären 40 % des Betrags nicht ausgegeben worden. Bis zum 31. Dezember 2006 waren lediglich 26 % der Ausgaben zulasten der Schengen-Fazilität 2004-2006 gezahlt. Die Ausweitung der Maßnahmen im Zusammenhang mit SIS ermöglichte die Durchführung von zwei großen

¹³ Entscheidung K(2007) 494 der Kommission.

¹⁴ Mit der Entscheidung K(2006) 684 der Kommission wurden die Fristen folgendermaßen geändert: Bindung der für die Maßnahmen erforderlichen Mittel und Unterzeichnung aller Verträge bis 31.12.2006; Durchführung aller Maßnahmen bis 30.9.2007 und Frist für die Zahlungen: 31.12.2007. Mit der Entscheidung K(2007) 494 der Kommission wurde die Frist für die Unterzeichnung von Verträgen über SIS II-Projekte bis zum 31.3.2007 und die Frist für die Ausführung der Verträge über SIS II-Projekte bis zum 31.12.2007 verlängert. Die Fristen für Mittelbindung und Zahlung wurden nicht geändert.

¹⁵ B.11. Datenkommunikationssystem; B.12. Erweiterung des Zugangs zu SIS-Ressourcen für Polizeieinheiten der Grundstufe; B.15. Einrichtung und Durchführung des Nationalen Informatiksystems mit SIS II und VIS Zentral-Knotenpunkt (N-SIS PL); B.16. Modernisierung des „Pobyt“-Systems, teilweise in Bezug auf Artikel 96 SIS II; B.18. Umsetzung des Schengen-Besitzstands in Gerichten und Büros der Staatsanwaltschaft; B.19. Verbesserung des Funktionierens des Wiza-Konsul-Informationssystems; B.20. Organisation der sicheren Nutzerauthentifizierung innerhalb des SIS; B.21. Vorbereitung der zentralen Informationssysteme für die Durchführung der Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens (2005); B.25. Bereitstellung des Zugangs zu SIS-Ressourcen für Polizeieinheiten aller Ebenen (2005).

SIS II-Projekten¹⁶ mit einem Gesamtwert von mehr als 26 Mio. EUR (17% der Mittel der Schengen-Fazilität).

In **Slowenien** beliefen sich die Zahlungen aus der Schengen-Fazilität am 31. Dezember 2006 auf 48,4 Mio. EUR, was lediglich 40% des gesamten EU-Beitrags darstellte. Die endgültige Durchführung belief sich auf 95,11 %, was bedeutet, dass mehr als 50 % der finanziellen Durchführung 2007 stattgefunden hat.

In **Lettland** waren im Juli 2006 lediglich 11% der Mittel gebunden; die meisten Verträge wurden erst ganz am Ende des Jahres 2006 unterzeichnet. Schätzungen zufolge wären ohne die Verlängerung zwei Drittel der Finanzmittel ungenutzt geblieben.

In der **Slowakischen Republik**, so schätzt man, wären 70% der Mittel nicht gebunden worden, hätte es die erste Verlängerung nicht gegeben; die Entscheidung zu Maßnahmen im Zusammenhang mit SIS betraf 7% der gebundenen Mittel.

6. BEWERTUNG DER UMSETZUNG

Die Durchführung der Schengen-Fazilität wurde im Rahmen einer umfangreichen Analyse bewertet. Dabei wurden die Auswirkungen der Fazilität auf nationaler Ebene und die Wirksamkeit der Programmdurchführung auf der Grundlage einschlägiger Indikatoren bewertet.

6.1. Bedeutung der Fazilität im Hinblick auf die jeweilige landesspezifische Situation

Den Angaben der Empfänger-Mitgliedstaaten zufolge war die Schengen-Fazilität in mehrfacher Hinsicht für die Situation im Lande von Bedeutung:

- **Finanzen:** Sie verringerte ganz erheblich die mit der Umsetzung der Anforderungen des Schengen-Besitzstands einhergehende finanzielle Belastung für die nationalen Haushalte. Alle betroffenen Mitgliedstaaten gaben an, dass sie ohne die Schengen-Fazilität nicht in der Lage gewesen wären, innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens den gleichen Grad an Anpassung an den Schengen-Besitzstand zu erreichen.
- **Strategien:** Dank des flexiblen Ansatzes der Schengen-Fazilität waren alle Empfänger-Mitgliedstaaten in der Lage, sehr vielfältige Strategien und operative Ziele zu entwickeln und umzusetzen. Die Aufteilung in fünf „Hauptziele“ gemäß Artikel 35 der Beitrittsakte von 2003¹⁷ bot den Mitgliedstaaten eine ausreichende Anzahl von Leitlinien für die Entwicklung ihrer Strategien. Dieser Ansatz wurde von allen Mitgliedstaaten als wichtig eingestuft, da er es erlaubte, auf die bei der Erstellung und Einführung des Schengen-Aktionsplans festgestellten

¹⁶ Entwicklung und Durchführung eines landesweiten digitalen mobilen Funkübertragungssystems (DMRCS) (22 725 511 EUR zulasten der Schengen-Fazilität) und Entwicklung und Durchführung des MoI-Telekommunikationsnetzes an den EU-Außengrenzen (3 419 457 EUR zulasten der Schengen-Fazilität).

¹⁷ Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen (erster Zeileneinzug), Betriebsausrüstung außer IT-Systemen (zweiter Zeileneinzug), Informationstechnik (zweiter Zeileneinzug), Ausbildungsmaßnahmen (dritter Zeileneinzug), Logistik und Betrieb (vierter Zeileneinzug).

Bedürfnisse und Mängel¹⁸ zu reagieren. In dieser Hinsicht führt die Schengen-Fazilität die von der Kommission im Rahmen anderer Fonds wie dem Phare-Programm und der Übergangsfazilität geleistete Unterstützung erfolgreich weiter (Polen, die Slowakische Republik, Lettland und Ungarn). Sie ermöglichte den Mitgliedstaaten, ihre nationalen Strategien durchzuführen, ohne sich an ein für alle verbindliches Ziel halten zu müssen. Polen gab an, dass es seine Strategie etwas abändern musste, um sie an die Schengen-Anforderungen (Schengen-Aktionsplan, Master Plan SIS II und Integrierte Grenzschutzstrategie) anzupassen.

- **Verwaltung:** Dank des flexiblen Ansatzes in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme (mehrjährige Planung und vorläufige jährliche Zeitpläne, die eine flexible Verteilung der Mittel auf die Projekte bei weitgehender Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ermöglichen) waren die **Mitgliedstaaten in der Lage, ihre Strategien rasch an die sich wandelnden Bedürfnisse anzupassen**. Angesichts des engen Zeitrahmens konnte nur eine derartige Flexibilität den hohen Grad der Durchführung der Schengen-Fazilität gewährleisten.

6.2. Wirksamkeit der Programmdurchführung

Anhand des Kriteriums der Wirksamkeit lässt sich messen, inwieweit die gesetzten Ziele durch die Durchführung der Programme erreicht wurden und welche konkreten Auswirkungen die Schengen-Fazilität auf den Sektor hatte.

Die wichtigsten Ergebnisse, die die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang genannt haben:

- erfolgreiche Aufnahme aller Empfänger in den Schengen-Raum;
- mehr Sicherheit an den EU-Außengrenzen (Polen, Litauen, Lettland);
- stärkere Bekämpfung der irregulären Einwanderung.

Die Wirksamkeit der Durchführung der Schengen-Fazilität lässt sich auch anhand der Selbsteinschätzung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die fünf operativen Ziele nachverfolgen, bei der sie im Durchschnitt einen hohen Grad an Zufriedenheit angeben.

¹⁸

Die wichtigsten Mängel, die festgestellt wurden, betrafen: unzureichende Schengen-konforme Infrastruktur (fehlt an einigen Stellen ganz, ist veraltet, erfüllt nicht die Mindestanforderungen) an den Grenzübergangsstellen sowie bei den Dienstgebäuden der Polizei, der Konsulate und des Grenzschutzes; veraltete Systeme und Netzwerkinfrastruktur für den Informations- und Datenaustausch (Visa, Fingerabdrücke, Durchleuchten von Fahrzeugen usw.); unzureichende institutionelle Zusammenarbeit (Grenzschutz, Polizei, konsularische Dienste, Justiz); unzureichende Verkehrsmittel (Schiffe, Hubschrauber, wintertaugliche Fahrzeuge) und Funkübertragungssysteme; Unzureichende Zahl an Mitarbeitern, die die Schengen-Bestimmungen anzuwenden wissen (fachliche und sprachliche Fähigkeiten).

Tabelle 3: Selbsteinschätzung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwirklichung der gesetzten Ziele

	Slowenien	Polen	Estland	Slowakei	Litauen	Ungarn	Lettland
Bessere Grenzkontrollen	5	4	5	3	5	4	4
Bessere Grenzüberwachung	5	4	4	4	5	4	4
Bessere Visaverwaltung	4	4	4	3,5	5	4	4
Verbesserte IT-Systeme	4	4	5	4,5	4	4	5
Schulungen, Verbesserungen der Fähigkeiten und des Know-how des Personals	5	Keine Einstufung	5	4	5	5	4

Einstufungsskala: 5: höchster Grad der Zufriedenheit; 1: niedrigster Grad

Die Einstufungen sind mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten, da es sich um Selbsteinschätzungen auf der Grundlage von Wahrnehmungen handelt. Der Tabelle zufolge hat die Slowakische Republik den niedrigsten Zufriedenheitsgrad - obwohl sie keine besonderen Schwierigkeiten genannt hat, sondern im Gegenteil der Auffassung ist, dass sich die Grenzkontrollen signifikant verbessert haben.

Hinsichtlich der finanziellen Wirksamkeit ist bemerkenswert, dass das Verhältnis der tatsächlich getätigten zu den geplanten Ausgaben sehr hoch ist; es bewegt sich zwischen 90 % für Ungarn und 100 % für Polen¹⁹.

Die Wirksamkeit der Schengen-Fazilität lässt sich auch anhand ihrer Auswirkungen auf den Grenzschutz messen. Die wichtigsten Einschätzungen in diesem Zusammenhang:

- Grenzkontrollen:
 - kürzere Wartezeiten in Slowenien und Litauen (schätzungsweise bis zu 30 % dank der Aufteilung der Grenzübergangsströme): Aufteilung in Personenströme und Kraftfahrzeugströme und moderne Geräte zum Durchleuchten und Scannen der Fahrzeuge;
 - unveränderte Wartezeiten in Ungarn und Lettland, aber mit höheren Sicherheitsstandards oder in einigen Fällen längere Wartezeiten aufgrund strengerer Sicherheitskontrollen (Lettland);
 - qualitativ bessere Befragungen der Reisenden dank entsprechender Schulungen (besonders Sprachentwicklung in Lettland und Litauen) und verbesserte Servicequalität für Reisende an Grenzübergangsstellen (es liegen keine Daten oder Zufriedenheitsumfragen vor);
 - rascherer Informationsaustausch dank neuer Informationssysteme (Lettland).
- Bessere Grenzüberwachung dank größerer Mobilität:
 - neue digitale Funkgeräte, neue Straßenpatrouillenfahrzeuge und mehr Personal, wodurch die Reaktionsfähigkeit erhöht wurde (Ungarn);

¹⁹

Siehe Fußnote 8.

- unmittelbar verfügbare und leistungsfähigere Verkehrsmittel (Estland, Lettland);
- erweiterte Kapazitäten, um unter erschwerten Bedingungen eingreifen zu können, beispielsweise nachts (Ungarn, Slowenien), im Winter und bei schwierigen Wetterverhältnissen mit geringer Sichtweite (Estland, Slowenien, Polen);
- größere Reichweite der Grenzüberwachung (Estland): zusätzliche Radarpositionen, Video-Überwachung. Die Zahl der erkannten gefälschten Dokumente und gestohlenen Fahrzeuge hat folglich zugenommen. In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Lettland, ist die Zahl der beim irregulären Überschreiten der EU-Außengrenzen aufgegriffenen Personen zurückgegangen (in Polen zwischen 2003-2007 um bis zu 50%); als Erklärung dafür wurde die abschreckende Wirkung der verstärkten Grenzüberwachung genannt;
- verbesserte Aufdeckung von Dokumentenfälschungen: größere Wirksamkeit der direkten und insbesondere der Kontrollen im zweiten Glied dank neuer Erkennungsgeräte (Polen, Litauen);
- größere Reichweite des Funkortungsnetzes an der grünen Grenze (von 55 % auf 100 % in Lettland);
- qualitativ bessere und raschere Visaerteilungsverfahren dank neuer Geräte, Informationssystemen und Schulungen (Slowenien, Lettland, Litauen); schnellere, sichere und einheitlichere Visaverwaltung (Lettland); verbesserte Sicherheitskontrollsysteme in Konsulaten (Estland, Litauen);
- wirksame Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzpersonal und Polizei und bessere operative Abstimmung (Litauen);
- aufgrund effizienter Abfragen der SIS-Datenbank mehr Festnahmen von Personen, nach denen nationale und internationale Stellen fahnden (Polen);
- breitere Wissensgrundlage für operative Entscheidungsprozesse und bessere Intelligence-Analysen der Dienststellen (Litauen, Slowakische Republik);
- Einführung eines fundierten Fortbildungssystems mit einem “train the trainer”-System (Slowakische Republik) und Sprachentraining für Grenzschutzpersonal (Lettland).

Kasten 1: Polens Grenzüberwachungssystem

Ein Beispiel für eine Erweiterung der Kapazitäten für den Grenzschutz ist der Grenzabschnitt in der Nähe des Hubschrauber-Landeplatzes der Grenzschutzeinheit bei Huwniki (Woiwodschaft Karpatenvorland). Dank der im Rahmen der Schengen-Fazilität erworbenen Hubschrauber und der auf die Maschinen montierten Geräte (Infrarotkameras und starke Scheinwerfer) kann die Grenze mit der Ukraine und mit Weißrussland sehr genau kontrolliert werden. Entdeckt das Hubschrauber-Team einen irregulären Grenzübergang, benachrichtigt es das Grenzschutzteam am Boden, das mit Hilfe der im Rahmen der Schengen-Fazilität erworbenen Geländefahrzeuge diesen verhindert. Dank dieser durch die Anschaffungen im Rahmen Schengen-Fazilität ermöglichten Methode wurde das Sicherheitsniveau an der EU-Außengrenze erhöht.

Kasten 2: Sloweniens digitales Funksystem

Das Innenministerium hat eine Infrastruktur für ein digitales Funksystem eingerichtet (TETRA), mit dem die Effizienz der grenzüberschreitenden Kooperation der Polizei erhöht werden soll. Die Ausrüstung umfasst 63 Basisstationen, drei Zentralen und 2160 Funkendgeräte.

Dieses digitale Funksystem ermöglicht nicht nur den Informationsaustausch auf nationaler und auf Ebene der Schengen-Staaten sondern gewährleistet auch einen sicheren Informationsaustausch.

Zur Bewertung der Wirksamkeit der Schengen-Fazilität waren eine Reihe von Indikatoren festgelegt worden. Da die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen aber zu vielfältig waren, konnte kein ausführlicher Vergleich dieser Daten durchgeführt werden.

Tabelle 4: Indikatoren — Anzahl der Reisenden aus Ländern/in Länder außerhalb des Schengen-Raums

	Anzahl der Reisenden aus Ländern/in Länder außerhalb des Schengen-Raums, die mithilfe neuer (Schengen-konformer) IT-Systeme an den Außengrenzen kontrolliert wurden
Estland	2008 – 5 971 678 2009 – 6 593 361
Ungarn	2009 wurden fast 33 Millionen Reisende mithilfe neuer IT-Systeme an den Außengrenzen kontrolliert. Vor 2007 wurde niemand nach den Schengen-Vorschriften kontrolliert.
Lettland	100% der Reisenden aus Ländern/in Länder außerhalb des Schengen-Raums werden an den nationalen Grenzen mithilfe neuer IT-Systeme kontrolliert.
Litauen	Alle Reisenden aus Drittstaaten, die die Außengrenze überschreiten, werden unter Anwendung der neuen IT-Systeme (VSATIS, SIS) gründlich kontrolliert. 2007 – 3 181 764 2008 – 2 266 999 2009 – 2 113 326 1. Quartal – 2. Quartal 2010 – 1 183 542
Polen	Es liegen keine Daten vor.
Slowakische Republik	2005 – 1 876 421 2006 – 2 498 308 2007 – 2 540 180
Slowenien	Alle Reisenden, die die Außengrenze passieren, werden unter Anwendung der neuen IT-Systeme kontrolliert, da an allen Grenzübergangsstellen im Rahmen der Schengen-Fazilität erworbene Ausrüstungen verwendet werden.

Die Empfänger-Mitgliedstaaten übermittelten **vielfältige Informationen zur Anzahl falscher oder gefälschter Dokumente, die mithilfe der neuen IT-Systeme erkannt wurden.**

Tabelle 5: Indikatoren — Anzahl erkannter falscher oder gefälschter Dokumente

	Anzahl falscher oder gefälschter Dokumente, die mithilfe der neuen IT-Systeme erkannt wurden
Estland	Jahr — Anzahl erkannter Dokumente 2006 – 63 2007 – 36 2007 – 44
Ungarn	Es liegen keine Daten zur Zahl der falschen oder gefälschten Dokumente vor, die mithilfe der neuen IT-Systeme erkannt wurden. Allerdings sind signifikante Fortschritte eindeutig zu erkennen. Die Zahl der erkannten Fälschungen ist zwischen 2003 und 2008 um 22 % angestiegen, und das, obwohl die Länge der Außengrenze halbiert wurde.
Lettland	Die Dokumente werden zu 100 % mithilfe der neuen IT-Systeme und der im Rahmen der Schengen-Fazilität erworbenen Geräte kontrolliert. Die Zahl der erkannten gefälschten Dokumente ist von 71 im Jahr 2006 auf 128 im Jahr 2010 angestiegen.
Litauen	Die Zahl der qualitativ hochwertigen Fälschungen von Reisedokumenten, die erkannt wurden, hat zugenommen. 2007 – 292 2008 – 131 2009 – 203 1. Quartal – 3. Quartal 2010 – 233
Polen	Es liegen keine Daten vor.
Slowakische Republik	Jahr — Anzahl der Fälle 2005 – 11 Reisedokumente 2006 – 59 = 29 Reisedokumente, 16 Verkehrsstempel, 10 Aufenthaltserlaubnisse, 4 Visa. 2007 – 172 = 47 Reisedokumente, 92 Verkehrsstempel, 21 Aufenthaltserlaubnisse, 10 Visa, 2 Führerscheine
Slowenien	Alle falschen oder gefälschten Dokumente wurden dank der neuen, im Rahmen der Schengen-Fazilität erworbenen Geräte erkannt.

Alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Lettland, stellten einen **Rückgang der Zahl der irregulären Einwanderer, die aufgegriffen wurden**, fest. Diese Entwicklung wurde mit der abschreckenden Wirkung der neuen Ausrüstung und der höheren Wirksamkeit des Grenzschutzes erklärt. Die Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass diese Art der Stärkung der östlichen Außengrenze zur Folge hatte, dass sich die irregulären Einwanderungsrouten verschoben haben. Für Lettland ist dies auch ein Erfolg, der auf die Wirksamkeit der neuen Ausrüstung und die größere Kompetenz der Mitarbeiter zurückzuführen ist.

Tabelle 6: Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen

	Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen
Estland	irreguläre Grenzübertritte: 2003 – 168 Einreisen 2004 – 160 Einreisen 2005 – 135 Einreisen 2006 – 123 Einreisen 2007 – 113 Einreisen 2008 – 101 Einreisen
Ungarn	Die Zahl der beim Überschreiten der grünen Grenze aufgegriffenen Personen zeigt, dass die Grenzkontrollen wirksamer geworden sind. Im Jahr 2003 wurden 6 455 Personen aufgegriffen. Diese Zahl ist um 30 % auf 4 502 Personen zurückgegangen, während die Länge der Außengrenze halbiert wurde.
Lettland	Die Zahl der irregulären Einreisen stieg von 23 im Jahr 2006 auf 49 im Jahr 2010 an.
Litauen	Dank Präventivmaßnahmen und besserer Grenzkontrollen ist die Zahl der illegal einreisenden Personen zurückgegangen. Aufgedeckte irreguläre Migranten: 1 311 (2007); 1.234 (2008); 1 214 (2009).
Polen	Aufgrund einer besseren Sicherung der Außengrenze, die vor irregulären Einwanderungen abschreckt, ist die Zahl der beim illegalen Übertritt der östlichen Grenze aufgegriffenen Personen erheblich zurückgegangen (von 203 im Jahr 2003 auf 93 im Jahr 2007 in drei Grenzschutzbezirken an der östlichen Grenze).
Slowakische Republik	Illegales Überschreiten der Staatsgrenzen: 2005 – 341 Migranten festgenommen 2006 – 352 Migranten festgenommen 2007 – 400 Migranten festgenommen
Slowenien	Vor der Durchführung der Schengen-Fazilität wurden nachts und/oder zu Tageszeiten mit schlechten Lichtverhältnissen keinerlei Überwachungsmaßnahmen durchgeführt. Dank der neuen Nachtüberwachungsausrüstung, insbesondere der mobilen handgehaltenen Wärmebildkameras und Nachtsichtbrillen, konnte dieser Mangel abgestellt werden. Diese Verbesserung führte zu einem allgemeinen Rückgang der Zahl der irregulären Migranten.

6.3. Wirksamkeit der Programmdurchführung

Die Wirksamkeit der Programmdurchführung lässt sich mithilfe von zwei Ansätzen messen. Der erste Ansatz betrifft die eigentliche Durchführung. Beim zweiten Ansatz werden die Auswirkungen auf den Grenzschutz bewertet.

Allerdings übermittelten die Mitgliedstaaten sehr **unterschiedliche Daten** zu den Verwaltungskosten und maßen die Auswirkungen auf jedes der sechs Ziele. Daher können nur allgemeine Trends ermittelt werden²⁰.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen in diesem Zusammenhang:

- **Verwaltung:** Die Mitgliedstaaten betrachteten die Verwaltung der Schengen-Fazilität als **sehr kostenwirksam**, da sie ihnen die Verwirklichung des Ziels, dem Schengen-Raum beizutreten, innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens und zu relativ niedrigen Verwaltungskosten ermöglichte. Nach den Schätzungen von Litauen, Slowenien, Lettland und Ungarn betragen diese Kosten zwischen 0,4% und 1,7% des ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags. Während Polen und Slowenien der Auffassung waren, dass dieser Betrag mit dem ähnlichen Programm vergleichbar sei, fand Litauen ihn wesentlich kostenwirksamer (0,4% im Vergleich zu 1,7% für den Außengrenzen-Fonds)²¹. Nach der Auffassung Polens hielt sich die Verwaltungsarbeit in Grenzen, Lettland hingegen empfand den Verwaltungsaufwand als exzessiv (insbesondere die Berichterstattungspflicht).
- **Institutionelle Zusammenarbeit:** Litauen, Lettland und Ungarn lobten die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Stellen für Grenzschutz und die Bekämpfung der irregulären Einwanderung dank integrierter Maßnahmen, Infrastruktur und Ausrüstung. Durch die gemeinsame Beteiligung am Projektmanagement wurden auch die Kapazitäten dieser Stellen verstärkt und **die Wirksamkeit späterer ähnlicher Programme**, insbesondere des Außengrenzen-Fonds und des Rückkehr-Fonds, erhöht. Den Angaben der Mitgliedstaaten zufolge hat die internationale Zusammenarbeit – abgesehen vom Informationsaustausch über die neuen Informationssysteme (SIS, VIS) – nicht zugenommen.
- **Auswirkungen auf die Ausgaben:** Alle Mitgliedstaaten stellten **große Auswirkungen auf die Mittel für den Grenzschutz** fest. Dies lässt sich durch zusätzliche Wartungskosten (neue und kompliziertere Geräte, Ablauf der Garantiefrist), höhere Gehälter (Slowenien) und kostspieligere Schulungen (Lettland) erklären²². Lettland weist auf die Gefahr hin, dass diese Ausrüstung in Zeiten von Wirtschaftskrise und Mittelkürzungen vielleicht nicht gewartet werden kann. Slowenien deckt diese Kosten seit 2008 aus seinen Mitteln im Rahmen des Außengrenzen-Fonds.
- **Programmeffizienz:** In Slowenien, Lettland und Ungarn wurde eine Nebenwirkung der Schengen-Fazilität festgestellt. Alle drei Mitgliedstaaten gaben an, dass die im Rahmen dieses Instruments angefallenen Kosten in der Regel über den Marktpreisen lagen. Dies ließ sich folgendermaßen erklären: hohe Nachfrage auf kleinen Märkten mit riesigen Geldströmen innerhalb kurzer Zeit, große Verträge (besonders in

²⁰ Die Mitgliedstaaten übermittelten die meisten Zahlen und Prozentangaben, ohne Angaben zum Zeitraum, in dem diese Daten erhoben wurden, oder zum Umfang der Bewertung.

²¹ Dieser niedrige Prozentsatz der Verwaltungskosten ist mit Vorsicht zu betrachten, denn, wie Lettland anmerkt, haben die meisten Mitgliedstaaten die Verwaltungskosten aus dem nationalen Haushalt gedeckt und folglich nicht berücksichtigt.

²² Interessanterweise gibt Litauen an, dass der Staatshaushalt für Grenzangelegenheiten 2003 in Erwartung der zusätzlichen Finanzierung im Rahmen der Schengen-Fazilität gekürzt wurde.

Litauen), die weniger Wettbewerb zur Folge hatten, Wirtschaftsboom und Inflation (Lettland und Slowenien).

Kasten 3: Lettische Projekte im Rahmen des Ziels „Bessere Visaverwaltung“

Lettland führte verschiedene Projekte durch, die auf die Verbesserung diverser Aspekte seiner Visaverwaltung durch das Amt für Staatsbürgerschaft und Migration und das Außenministerium zielten:

- Insgesamt wurden 33 diplomatische und konsularische Vertretungen mit Computertechnik und Datenübertragungsgeräten ausgestattet, die den Zugriff auf VIS, SIS II und VISION-Systeme ermöglichen. Durch den Zugriff auf diese Systeme konnten Entscheidungen rascher getroffen und die Fristen für die Visaerteilung verkürzt werden.
- Die Botschafts- und Konsulatsgebäude wurden nachgerüstet, um ein sicheres Umfeld für die Erteilung von Schengen-Visa zu gewährleisten (separate Ein- und Ausgänge für Botschafts- und Konsulatsmitarbeiter, Schalter mit Sicherheitsglas, Trennung zwischen dem Wartesaal und den Schaltern, mobile Detektoren zur Kontrolle der Besucher). Diese Nachrüstungen erfolgten im Einklang mit den Sicherheitsstandards, den Bestimmungen der Gemeinsamen konsularischen Instruktion und dem Katalog mit Empfehlungen und bewährten Praktiken für die ordnungsgemäße Anwendung des Schengen-Besitzstands: Visaerteilung²³
- Das Amt für Staatsbürgerschaft und Migration wurde mit neuen Servern ausgestattet, die eine sichere Speicherung ermöglichen (nur autorisierte Stellen haben Zugriff auf die Daten) und den kontinuierlichen Zugang des Amts zu verschiedenen Registersystemen gewährleisten (Bevölkerungsregister, Einladungen-Register, Arbeitserlaubnisregister, Aufenthaltserlaubnisregister, Visaregister und „Schwarze Liste für Einreisen“); Das neue System entspricht den einschlägigen EU-Bestimmungen und dem Nationalen Visa-Informationssystem für den Schutz, die Speicherung und die Verarbeitung personenbezogener Daten von 1,1 Millionen Personen.

²³

Vermerk des Generalsekretariats an die Arbeitsgruppe Schengen (6183/03, 7.2.2003).

Kasten 4: Estnische Projekte im Rahmen des Ziels „Bessere Grenzkontrollen“

Die Grenzschutzbehörde hat das Amt zur Kontrolle von Reisedokumenten und ihre Grenzkontrollstellen mit neuer Technik zur Prüfung und Kennzeichnung der Dokumente von Ausländern ausgestattet:

- Das Amt zur Kontrolle von Reisedokumenten wurde mit einem Videospektralkomparator (VSC 5000) zur Urkundenprüfung ausgerüstet, der es Fachleuten ermöglicht, Dokumente unter Verwendung von UV-Licht eingehend zu überprüfen. Beschreibungen von Dokumenten und Fälschungen wurden im Rahmen beruflicher und berufsbegleitender Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie beim internen und internationalen Informationsaustausch verwendet.

Grenzkontrollstellen wurden mit Schengen-konformen Grenzstempeln ausgestattet.

Kasten 5: Slowenische Projekte im Rahmen des Ziels „Bessere Grenzkontrollen“

Das Ministerium für öffentliche Verwaltung hatte die Einrichtung oder Modernisierung von 24 Grenzübergangsstellen und sieben Projekte geplant (Anschaffung von Grundstücken, Erwerb von Grund und Boden, Ausarbeitung von Informationsunterlagen, Bau von Infrastruktur und Errichtung neuer Anlagen, Erwerb von Geräten und Einstellung von Ingenieuren). Allerdings mussten erhebliche Änderungen am vorläufigen Zeitplan vorgenommen werden, da einige Projekte nicht innerhalb des Förderzeitraums durchgeführt werden konnten. Dies hatte zur Folge, dass der Umfang von 14 Projekten verringert und eines ganz annulliert wurde. Maßgeblich für den Beschluss des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, Projekte aus der Schengen-Fazilität herauszunehmen, waren im Wesentlichen die folgenden zwei Gründe:

- Verzögerungen bei der Vertragsunterzeichnung, die zur Folge hatten, dass das Projekt aus dem Förderzeitraum fiel;
- aufgrund einer falschen Einschätzung der für die Arbeit veranschlagten Kosten vor der Eröffnung der Angebote wurden öffentliche Vergabeprojekte nicht im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Dennoch wurden alle geplanten Maßnahmen durchgeführt: die aus dem Förderzeitraum der Schengen-Fazilität fallenden Maßnahmen wurden aus dem Staatshaushalt finanziert.

Tabelle 7: Auswirkungen auf die Gesamtausgaben für den Grenzschutz

EE	LT	PL	SI	SK	LV	HU
+40 % (2003-2008)	+71 % (2003-2008)	+17 % (2002-2008)	Etwa 30 % (kein Zeitrahmen angegeben)	+40 % (2003-2008)	Anstieg (es liegen keine Daten vor)	+20 % (Schätzung) (2002-2009)

6.4. Komplementarität

Die Empfänger-Mitgliedstaaten gingen die Frage der Komplementarität von sehr unterschiedlichen Blickwinkeln aus an. Während die Slowakische Republik und Litauen

lediglich angaben, dass im Rahmen der Schengen-Fazilität eingeführte Maßnahmen mit Phare und der Übergangsfazilität abgestimmt wurden, machten die anderen Länder sehr detaillierte Angaben. Dabei ist zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden:

- Verwaltung: In fünf Mitgliedstaaten war der Koordinator der Hilfe im Rahmen von Phare, der Übergangsfazilität sowie des Norwegischen und des EWR-Finanzierungsmechanismus auch für die Schengen-Fazilität zuständig. Diese Bestimmung erleichterte die Koordinierung der Mittelverwaltung und der Mittelzuweisung erheblich.
- Investitionssektoren: Die Komplementarität in Investitionssektoren muss auf der Grundlage der nationalen Strategien zur Verwirklichung der Ziele des nationalen Schengen-Aktionsplans bewertet werden. In dieser Hinsicht wurden alle EU-Mittel und die Mittel anderer Finanzierungsquellen dafür genutzt, auf festgestellte Bedürfnisse und Mängel zu reagieren.

Estland, Polen, Lettland und Ungarn nutzten Phare-Programme, Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Polen), den norwegischen Finanzierungsmechanismus und die Übergangsfazilität, um die Maßnahmen im Rahmen der Schengen-Fazilität zu ergänzen (Modernisierung und Erwerb ihrer Grenzschutzausrüstungen, IT-Systeme und Infrastruktur) im Einklang mit ihrer jeweiligen Strategie zur Durchführung des Schengen-Aktionsplans. Polen nutzte auch im Rahmen von Phare veranschlagte Mittel zur Förderung seiner Integrierten Grenzschutzstrategie.

In Slowenien werden die Phare-Programme 1999-2003 als Vorläufer der Schengen-Fazilität für den Erwerb aktualisierter und nachgerüsteter Geräte und Informationssysteme (SIS) im Bereich des Grenzschutzes, Justiz und Inneres betrachtet. Die Mittel der Übergangsfazilität wurden dem Aufbau von Institutionen sowie administrativer Unterstützung und Rechtshilfe bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands gewidmet. Deshalb hat Slowenien beschlossen, die Mittel des norwegischen und des EWR-Finanzierungsmechanismus nicht in Anspruch zu nehmen.

Kasten 6: Polens Datenübertragungssystem im Rahmen des Ziels „Verbesserte IT-Systeme“

Der polnische Grenzschutz entwickelte ein umfassendes Projekt zur Modernisierung seines IT-Netzes. Mehrere Datenbanksysteme wie SIS/SIS II wurden durch einen Zentral-Knotenpunkt miteinander verbunden, um einen nutzerfreundlichen Zugang für die Polizeieinheiten aller Ebenen herzustellen. Dank dieser Maßnahme kann auch der Informationsfluss zwischen den Zentralsystemen von SIS II und VIS und den Satellitensystemen institutioneller Nutzer und dem SIRENE-Büro in Polen gewährleistet werden.

Das IT-System des Grenzschutzes wurde so nachgerüstet, dass es den Schengen-Bestimmungen entspricht; auf diese Weise konnte auch der Informationsfluss (einschließlich SIS) verbessert werden. Dank der Durchführung dieses Projekts konnte das Sicherheitsniveau an der EU-Außengrenze angehoben werden. Polens neues IT-System hat folglich dazu beigetragen, die Zahl der aus Polen ausgewiesenen Ausländer und die Zahl der Versuche, die Landesgrenze illegal zu überqueren, zu verringern.

Einige Teile dieses großangelegten Projekts im Rahmen der Schengen-Fazilität waren Fortführungen von Phare-Projekten (Phare-Länderprogramme und Grenzübergreifende Zusammenarbeit wie das Projekt PNP 2002). Dank der Vorbereitung der IT-Infrastruktur für

die Zusammenarbeit mit SIS konnten die Schengen-Fazilitätsprojekte in den Hauptämtern der Polizei erfolgreich durchgeführt werden. Das Projekt wird im Rahmen des Außengrenzen-Fonds weitergeführt.

Ungarn nannte andere EU-Instrumente wie TAIEX, die durch OLAF unterstützten Programme Pericles und Hercule II sowie die Argo-Projekte. Interessanterweise hat Ungarn zur Deckung der Bedürfnisse, die nicht im Rahmen der Schengen-Fazilität gedeckt werden konnten, auch die Komplementarität mit späteren Programmen in Betracht gezogen. Dies sind u.a.: das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013, der Außengrenzen-Fonds, der neue Entwicklungsplan für Ungarn, das Europäische territoriale Kooperationsprogramm, und die gesamteuropäischen Korridore V (Bahnhof Eperjeske) und VII (Binnenwasserstraße Mohacs).

7. Kontinuität mit dem Außengrenzen-Fonds (EBF)²⁴-{}-

Nach Auffassung aller Mitgliedstaaten ist die **Kontinuität zwischen der Schengen-Fazilität und dem Außengrenzen-Fonds sowohl hinsichtlich der Verwaltung als auch der abgedeckten Bereiche offensichtlich**. Alle Mitgliedstaaten gaben an, dass die im Rahmen der Schengen-Fazilität eingerichteten Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungssysteme für die Entwicklung der Systeme des Außengrenzen-Fonds genutzt wurden. Die meisten Mitgliedstaaten (Polen, Estland, Litauen, Lettland, Ungarn) beschlossen, die institutionelle Kontinuität zu gewährleisten, indem sie die Organisationsstruktur beibehielten und die jeweiligen Zuständigkeiten bei den gleichen Stellen beließen. Slowenien²⁵ und die Slowakische Republik²⁶ beschlossen, die Zuständigkeiten anderen Stellen zu übertragen.

Estland und Polen betonten ihre verbesserten Kapazitäten bei der strategischen Planung (Mittelzuweisung, Nutzungsplan) sowie bei der Organisation und Verwaltung öffentlicher Vergabeverfahren, die zu einer effizienteren Mittelverwendung führten (Estland). Litauen betonte, dass die im Rahmen der Schengen-Fazilität eingeführte gute interinstitutionelle Zusammenarbeit im Rahmen der Verwaltung des Außengrenzen-Fonds beibehalten wurde.

In Litauen ist die Kontinuität der Maßnahmen sehr greifbar, da das aus dem Außengrenzen-Fonds finanzierte Jahresprogramm von 2007 die Durchführung von Maßnahmen ermöglicht hat, die im Rahmen der Schengen-Fazilität nicht durchgeführt werden konnten. Die meisten Empfänger-Mitgliedstaaten gaben an, dass sie die kostenintensive Wartung der im Rahmen

²⁴ Der Außengrenzen-Fonds wurde für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtet. Insgesamt 23 Mitgliedstaaten sind an dem Fonds beteiligt. Das allgemeine Ziel des Fonds besteht darin, die Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung einer wirksamen, einheitlichen Kontrolle hohen Niveaus an den Außengrenzen zu unterstützen und zur Entwicklung der gemeinsamen Visumspolitik beizutragen.

²⁵ Die zuständige Behörde war nicht mehr im Finanzministerium sondern im Innenministerium angesiedelt. Das Finanzministerium wurde als Bescheinigungsbehörde bestimmt.

²⁶ Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Finanzierungsinstrumente im Zeitraum 2007-2013 wurde vom Büro für internationale polizeiliche Zusammenarbeit des Polizeipräsidiums auf die Abteilung für Auslandshilfe im Innenministerium übertragen. Seit 2006 ist die Abteilung für Auslandshilfe im Innenministerium ausgebaut worden (Aufstockung des Personals und Verminderung der Personalfluktuation), und sie hat begonnen, alle Dienststellen des Ministeriums (Empfänger) in die Verfahren zur Vergabe von EU-Mitteln einzubeziehen (Aufklärung der Dienststellen des Ministeriums über EU-Mittel, Übermittlung der Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen an die zuständigen Personen; Planung der Mittelverwendung, Berichterstattung über die Mittelverwendung usw.). Die institutionelle Kontinuität wurde erhalten, da das Personal des Büros für internationale polizeiliche Zusammenarbeit, das die Schengen-Fazilität mitverwaltet hatte, auch an der Übertragung der Zuständigkeiten für Verwaltung und Organisation sowie des einschlägigen Know-how beteiligt war.

der Schengen-Fazilität erworbenen modernen Geräte aus Mitteln des Außengrenzen-Fonds decken. IT-Systeme, und insbesondere SIS II, sind ein weiterer Bereich, in dem die EU-Unterstützung kontinuierlich fortgeführt wird. Ungarn nannte darüber hinaus die Notwendigkeit, Fortbildungsmaßnahmen zu wiederholen und zu aktualisieren.

8. Schlussfolgerungen

Die Schengen-Fazilität ist eine Erfolgsgeschichte, da sie entscheidend dazu beigetragen hat, dass alle sieben Mitgliedstaaten die Schengen-Anforderungen innerhalb eines kurzen Zeitraums erfüllen und am 1.12.2007 Mitglied des Schengen-Raums werden konnten. Die Verwendung der EU-Mittel ist ein anschaulicher Indikator für die guten Verwaltungsbestimmungen. Dies wurde auch von den Mitgliedstaaten bestätigt, die anerkannten, dass sie ohne die Unterstützung durch die Schengen-Fazilität nicht in der Lage gewesen wären, innerhalb einer so knappen Frist dem Schengen-Raum beizutreten.

Der wichtigste Erfolgsfaktor war die spezifische Programmstruktur mit vorläufigen jährlichen Zeitplänen, die nicht finanziell verbindlich waren. Dieses System, das den Mitgliedstaaten weitreichende Verantwortung für die Verwendung und Umverteilung der Mittel übertrug, war sowohl flexibel als auch wirksam.

Gemäß den Zielen nach Artikel 35 der Beitrittsakte wurde die Schengen-Fazilität hauptsächlich für Investitionen in Infrastruktur, Verkehrsmittel und IT-Systeme an Landgrenzen und in Flughäfen eingesetzt. Das Instrument ergänzte die nationalen Maßnahmen zum wirksamen Schutz der Außengrenzen und zur Bekämpfung irregulärer Einreisen in den Schengen-Raum.

Die Verbindung zwischen der Schengen-Fazilität und dem Außengrenzen-Fonds ist offensichtlich. Die Empfänger-Mitgliedstaaten haben den auf der positiven Bilanz der Schengen-Fazilität hinsichtlich der Umsetzung der strategischen Ziele und des Verwaltungssystem aufbauenden Außengrenzen-Fonds weitgehend als Möglichkeit anerkannt, die im Rahmen der Schengen-Fazilität eingeführten Maßnahmen fortzusetzen und in einigen Fällen auch zum Abschluss zu bringen. Unter diesem Gesichtspunkt haben die meisten Empfänger-Mitgliedstaaten die im Rahmen der Schengen-Fazilität errichteten Verwaltungsstrukturen beibehalten oder ähnliche Strukturen geschaffen.

Die hohe Nutzungsrate der EU-Mittel und die effiziente Finanzverwaltung sind ein Beweis für die erfolgreiche Durchführung der Schengen-Fazilität. Die Nutzungsrate der EU-Mittel lag zwischen 90 und 100 %. Die verfügbaren Mittel wurden generell ordnungsgemäß verwendet, so dass finanzielle Korrekturen lediglich in begrenztem Umfang erforderlich waren.

Die Schengen-Fazilität für Rumänien und Bulgarien (2007-2009)²⁷ wurde auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dem vorherigen Instrument entwickelt; für die in der Beitrittsakte von Kroatien²⁸ vorgesehene ähnliche zeitlich befristete Fazilität ist ein vergleichbares Verwaltungssystem angedacht.

²⁷ Artikel 32 des „Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union“, ABl. L 157 vom 21.6.2005, S. 39.

²⁸ Artikel 31 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 29.