



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.12.2011
KOM(2011) 857 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die bisherigen Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der
Durchführung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2009 (Bericht gemäß
Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Rates vom
23. Mai 2007)**

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die bisherigen Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der
Durchführung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2009 (Bericht gemäß
Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Rates vom
23. Mai 2007)**

1. EINLEITUNG

Für den Zeitraum 2007 bis 2013 hat die Europäische Union das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ eingerichtet, das nach aktueller Veranschlagung mit Mitteln von insgesamt 4 032,23 Mio. EUR ausgestattet ist. Durch das vier Fonds umfassende Programm soll dafür gesorgt werden, dass die Verantwortung bezüglich der finanziellen Lasten unter den Mitgliedstaaten gerecht aufgeteilt wird. Die finanziellen Lasten ergeben sich aus der Einführung eines integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen der Union und der Umsetzung gemeinsamer asyl- und einwanderungspolitischer Maßnahmen.¹

Einer der vier Fonds ist der für den Zeitraum 2007 bis 2013 eingerichtete Außengrenzenfonds² mit einem Gesamtrahmen von 1820 Mio. EUR. Diese Summe wird ergänzt durch Beiträge aus den assoziierten Schengen-Ländern Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein, die sich seit 2010 an dem Fonds beteiligen.

Tabelle 1: Außengrenzenfonds – EU-Haushalt 2007–2013

Haushalt in Tsd. EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Gesamt
EU-Haushalt	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Beiträge assoziierter Staaten	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Gesamt	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

* Der Betrag beinhaltet die Beiträge für 2009 und 2010.

** Die Angaben für 2013 sind Schätzungen.

Gemäß dem Basisrechtsakt zur Einrichtung des Fonds muss die Kommission einen Zwischenbericht über die bisherigen Ergebnisse und über die Durchführung des Fonds in qualitativer und quantitativer Hinsicht vorlegen.³

¹ KOM(2005) 123 endg.

² Entscheidung Nr. 574/2007/EG, ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

³ Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 574/2007/EG.

In dem Bericht werden die Ergebnisse der Jahresprogramme 2007 bis 2009 präsentiert, die auf der Grundlage der Berichte von Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte 2010⁴ zusammengestellt und durch Informationen ergänzt wurden, die der Kommission im ersten Quartal 2011 zur Verfügung standen. Bis zur Genehmigung der Schlussberichte zur Programmdurchführung gelten die Angaben als Zwischenergebnisse.⁵

Der Bericht liefert außerdem Informationen, die in den Reflexionsprozess zu den künftigen Instrumenten einfließen.

2. ZWECK UND UMFANG DES FONDS

Allgemeiner Zweck des Fonds ist es, die Schengen-Staaten bei der Erfüllung einer der wesentlichen Verpflichtungen des Schengen-Besitzstands zu unterstützen, nämlich der Gewährleistung effizienter Kontrollen an den Außengrenzen auf hohem und einheitlichem Niveau. Zusätzlich wird damit ein Beitrag zur Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik geleistet: Einerseits wird die illegale Einwanderung bekämpft, andererseits wird die legale Einreise in die Mitgliedstaaten erleichtert. Da alle am Schengen-System teilnehmenden Mitgliedstaaten vom Grundsatz des freien Personenverkehrs profitieren, hat jeder Mitgliedstaat im Schengen-Raum ein Interesse an der Effektivität, mit der andere Staaten die Außengrenzen in ihrem Zuständigkeitsbereich kontrollieren. Infolgedessen sind strenge Kontrollen an den Außengrenzen eine notwendige Konsequenz der Freizügigkeit von Personen innerhalb der EU.

Der Außengrenzenfonds wurde in dem neuen geopolitischen Kontext nach der Erweiterung der Europäischen Union 2004 eingerichtet. Mit der Entscheidung zur Aufhebung der Binnengrenzen und zur Erweiterung des Schengen-Raums um neun Mitgliedstaaten im Dezember 2007 verlagerten sich die Außengrenzen: Einige Landaußengrenzen entfielen (vor allem in Deutschland und Österreich), und es galt, für alle anderen Schengen-Staaten die neuen Außengrenzen zu schützen.

Der Außengrenzenfonds ist für Probleme gedacht, die sich aus diesem neuen Kontext ergeben. Er schafft einen Mechanismus zur Teilung der Verantwortung für den Grenzschutz zwischen allen teilnehmenden Mitgliedstaaten entsprechend dem Solidaritätsprinzip.

Der Fonds trägt daher zur Umsetzung der zentralen politischen Ziele der EU im Bereich Grenzschutz und Visa bei:

- Effiziente Kontrollen an den Außengrenzen auf hohem und einheitlichem Niveau durch Stärkung des **integrierten Grenzschutzsystems**;
- Unterstützung für die Konzipierung, Entwicklung, Umsetzung, Verwaltung und Koordinierung von **IT-Großsystemen**, die **für effektive Grenzkontrollen, die Migrationskontrolle und Visaverfahren** erforderlich sind, insbesondere des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) und des Visa-

⁴ Eine Zusammenstellung sowie die Länderberichte stehen unter http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm zur Verfügung.

⁵ Artikel 51 des Basisrechtsakts.

Informationssysteme (VIS), einschließlich der biometrischen Aspekte dieser Systeme;

- Weiterentwicklung der **gemeinsamen Visumpolitik**, um die legale Reisetätigkeit zu erleichtern, gegen illegale Einwanderung vorzugehen, Visumbetrug zu bekämpfen und die konsularische Zusammenarbeit vor Ort zu verbessern.

Im Zeitraum 2007 bis 2009 waren 23 Mitgliedstaaten am Fonds beteiligt. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht am Fonds. Dänemark entschied sich gemäß dem entsprechenden Protokoll für die Beteiligung am Fonds. Im Zeitraum von 2007 bis 2009 haben Bulgarien und Rumänien – in Vorbereitung auf den Beitritt zum Raum ohne Binnengrenzen – basierend auf der Akte über den Beitritt zur EU die Schengen-Fazilität II (Abteilung „Schengen“ der Cashflow- und Schengen-Fazilität) in Anspruch genommen. Die Ausgaben im Rahmen dieser Fazilität stimmen der Art nach im Wesentlichen mit den förderfähigen Ausgaben im Rahmen des Fonds überein. Die Teilnahme von Bulgarien und Rumänien begann also erst nach dem Auslaufen der Fazilität im Jahr 2010. Auch die drei assoziierten Staaten Norwegen, Island und die Schweiz beteiligen sich erst seit 2010 an dem Fonds.

Der Fonds wird hauptsächlich von den Mitgliedstaaten⁶ nach der **Methode der gemeinsamen Mittelverwaltung** umgesetzt. Auf Basis der strategischen Leitlinien der EU und im Dialog mit der Kommission hat jeder Empfängerstaat eine mehrere Jahre umfassende Programmplanungsstrategie zur Verwendung der zugewiesenen Fondsmittel ausgearbeitet. Die Strategie bildet einen Rahmen für die Durchführung der Maßnahmen innerhalb von Jahresprogrammen. In den Jahresprogrammen werden die in den Mitgliedstaaten durchzuführenden Maßnahmen beschrieben; dabei wird auf Zweck und Umfang ebenso eingegangen wie auf die erwarteten Ergebnisse und die Finanzausstattung. Auch die Begünstigten werden angegeben. Die Jahresprogramme müssen mit der im Mehrjahresprogramm aufgeführten Strategie konform sein.

Von den Mitgliedstaaten durchgeführte Maßnahmen werden aus dem Fonds kofinanziert; maßgeblich sind dabei die in den EU-Leitlinien festgelegten fünf Prioritäten:⁷ (1) schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems (Infrastruktur und Ausrüstung, Grenzkontrolle); (2) nationale Komponenten eines europäischen Außengrenzenüberwachungssystems und eines ständigen Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen; (3) Visumerteilung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Konsularstellen und konsularische Zusammenarbeit); (4) für die Anwendung der EU-Vorschriften erforderliche IT-Systeme (SIS, VIS); (5) wirksame und effiziente Anwendung des EU-Besitzstands in Bezug auf Außengrenzen und Visa (Schengener Grenzkodex, Visakodex, Schulung, Risikoanalyse, Kernlehrplan).

Der Fondsbeitrag zu Projekten in den Mitgliedstaaten ist festgelegt auf 50 Prozent der Gesamtkosten einer Maßnahme; bei Mitgliedstaaten, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, und bei Maßnahmen, die spezifische Prioritäten der strategischen Leitlinien widerspiegeln, beträgt der Anteil 75 Prozent.

⁶ Bei allgemeiner Verwendung im Zusammenhang mit diesem Fonds bezieht sich dieser Begriff im Folgenden sowohl auf Mitgliedstaaten als auch auf assoziierte Staaten.

⁷ ABl. L 233 vom 5.9.2007, S. 3.

Im Rahmen der Programme für Litauen wird die Umsetzung der **Transit-Sonderregelung** durch Litauen für Bürger der Russischen Föderation, die auf dem Gebiet der Europäischen Union in das bzw. aus dem Kaliningrader Gebiet reisen, unterstützt. Im Wege der Transit-Sonderregelung wird eine finanzielle Unterstützung als Ausgleich für entgangene Transitgebühren und für zusätzliche Kosten gewährt, die mit der Umsetzung der Regelung gemäß den Protokollen zur EU-Beitrittsakte und gemäß den spezifischen Prioritäten des Basisrechtsakts verbunden sind. Im Zeitraum 2007 bis 2010 wurden jedes Jahr 15 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Von 2011 bis 2013 stehen jedes Jahr 16 Mio. EUR zur Verfügung. Der Fonds ist das Nachfolgeinstrument des Sonderprogramms für den Kaliningrader Transit (2004–2006), aus dem Litauen 40 Mio. EUR für die Umsetzung der Regelung erhielt.

Neben dem Beitrag zu den nationalen Programmen können bis zu 6 Prozent der verfügbaren Fondsmittel für **Gemeinschaftsmaßnahmen** reserviert werden, im Wesentlichen für die Unterstützung der Visumpolitik und für Notsituationen an den Außengrenzen. Die Projekte werden in direkter Verwaltung ausgeführt; der Beitrag des Fonds kann bis zu 90 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten einer Maßnahme abdecken.

Darüber hinaus stehen jedes Jahr bis zu 10 Mio. EUR für **spezifische Maßnahmen** zur Beseitigung von Schwächen an strategischen Grenzübergangsstellen zur Verfügung. Der Beitrag des Fonds ist auf maximal 80 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten einer Maßnahme begrenzt. Die Maßnahmen sollen die Aktivitäten ergänzen, die im Rahmen der nationalen Jahresprogramme ausgeführt werden. Während bei den Programmen strategischere Eingriffe möglich sind, bleiben die spezifischen Maßnahmen solchen Erfordernissen vorbehalten, die an bestimmten, in einer Risikoanalyse der Agentur Frontex erkannten Grenzabschnitten auftreten. Die Finanzhilfe der EU ist auf einen Zeitraum von maximal sechs Monaten beschränkt.

3. MITTEL AUS DER EUROPÄISCHEN UNION VON 2007 BIS 2009

3.1. Für Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte EU-Mittel und nationale Mittel in entsprechender Höhe

Der Gesamtrahmen des Jahresprogramms für jeden Mitgliedstaat wird basierend auf spezifischen und objektiven Kriterien festgelegt, die die Lage des Mitgliedstaats hinsichtlich der Verpflichtungen widerspiegeln, die er im Namen oder zum allgemeinen Nutzen der Union in den betreffenden Politikbereichen eingegangen ist. Zur Anwendung der Kriterien werden quantitative Daten zur Ermittlung des Aufwands herangezogen, der dem jeweiligen Mitgliedstaat entsteht; Beispiele sind die Länge der zu schützenden Außengrenzen, die Zahl der Personen, die diese Grenzen überschreiten, die Zahl der Konsularstellen und der notwendige Arbeitseinsatz für die Visaverwaltung.⁸

Die für den Fonds verfügbaren Mittel werden Jahr für Jahr angehoben (siehe Tabelle 1). Im Berichtszeitraum wurden mit 525 Mio. EUR fast 30 Prozent der Gesamtmittel aus dem Fonds

⁸ Weitere Informationen zur Anwendung der Kriterien für die Verteilung der Mittel unter den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Außengrenzenfonds, des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen und des Europäischen Rückkehrfonds sind KOM(2011) 448 und SEK(2011) 0940 zu entnehmen.

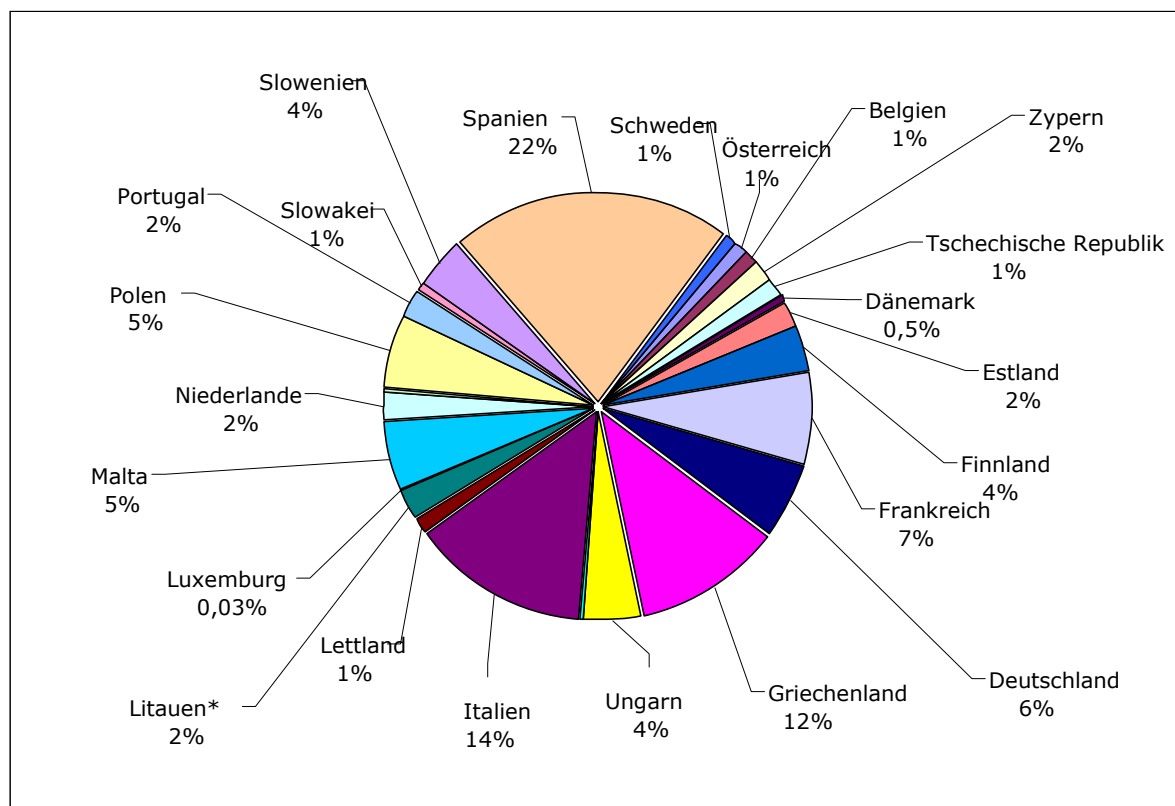
für Maßnahmen zur Verfügung gestellt, die im Rahmen der gemeinsamen oder direkten Mittelverwaltung durchgeführt wurden.

Tabelle 2: EU-Haushalt für den Außengrenzenfonds 2007–2009

Außengrenzenfonds-Mittelzuweisungen in Tsd. EUR	2007	2008	2009
Mitgliedstaaten insgesamt	144 800	134 330	154 872
Transit-Sonderregelung	15 000	15 000	15 000
Gemeinschaftsmaßnahmen	10 200	10 170	5 628
Spezifische Maßnahmen	0	10 000	10 000
INSGESAMT	170 000	169 500	185 500
Gesamtsumme 2007–2009	525 000		
% der Gesamtsumme 2007–2013	28 %		

Für die ersten drei Jahre wurden 69 Jahresprogramme gebilligt; damit werden EU-Mittel in Höhe von mehr als 434 Mio. EUR eingesetzt.

Abbildung 1: EU-Mittel für nationale Programme 2007–2009

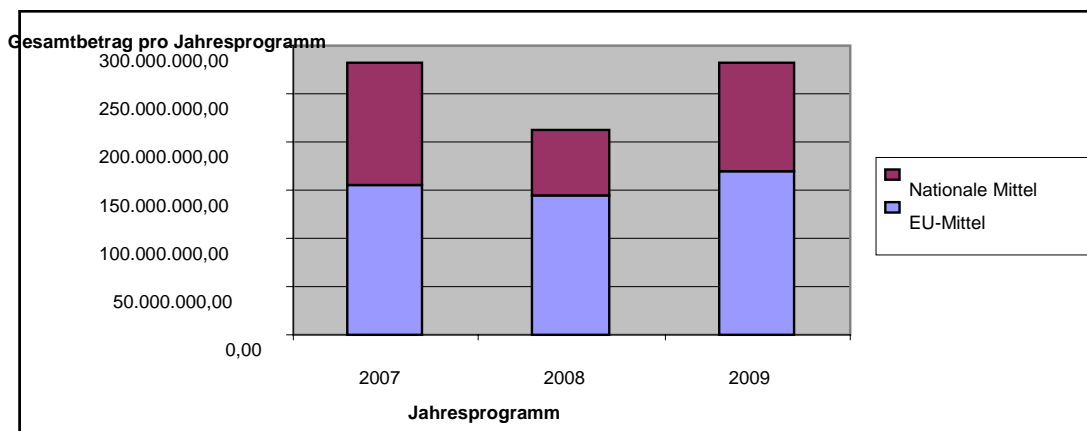


- **Hauptbegünstigte** waren **Spanien** (94,4 Mio. EUR), **Italien** (59,8 Mio. EUR) und **Griechenland** (50,7 Mio. EUR). Die Mittelzuweisung an diese Länder machte

zusammen knapp 50 Prozent der Gesamtsumme für alle teilnehmenden Mitgliedstaaten aus.

- Einschließlich der für die **Transit-Sonderregelung** zugewiesenen Beträge belief sich die Mittelzuweisung an **Litauen** für den Zeitraum 2007 bis 2009 auf insgesamt 55,4 Mio. EUR. Litauen ist damit vor Griechenland der drittgrößte Begünstigte des Fonds.
- In Bezug auf die insgesamt bereitgestellten Finanzmittel erhielten die folgenden sieben Mitgliedstaaten jeweils zwischen 3 und 7 Prozent des Gesamtbetrags für 2007 bis 2009; diese Staaten sind damit als **Begünstigte im mittleren Bereich** einzustufen: Frankreich (30,3 Mio. EUR), Deutschland (24,5 Mio. EUR), Polen (23,8 Mio. EUR), Malta (22,8 Mio. EUR), Ungarn (19,4 Mio. EUR), Finnland (16,4 Mio. EUR) und Slowenien (16,1 Mio. EUR).
- Die übrigen Mitgliedstaaten erhielten als **kleine Begünstigte** zwischen 0,03 und 2 Prozent der Summe: Österreich (4,5 Mio. EUR), Belgien (5,2 Mio. EUR), Zypern (7,5 Mio. EUR), Tschechische Republik (5,6 Mio. EUR), Dänemark (2,1 Mio. EUR), Estland (8,8 Mio. EUR), Lettland (5,3 Mio. EUR), Luxemburg (0,14 Mio. EUR), Niederlande (9,8 Mio. EUR), Portugal (9,3 Mio. EUR), Slowakei (3,4 Mio. EUR) und Schweden (4,1 Mio. EUR).

Abbildung 2: EU-Mittel und entsprechende nationale Mittel 2007–2009



Für 2007, 2008 und 2009 planten die Mitgliedstaaten die **Bereitstellung ergänzender Mittel** in Höhe von 125,9 Mio. EUR, 68,3 Mio. EUR und 111,7 Mio. EUR ein. Die für technische Unterstützung bei der Verwaltung des Fonds in den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel beliefen sich auf 6 Mio. EUR, 6,5 Mio. EUR und 6,6 Mio. EUR.

In Bezug auf die im Verlauf des Jahres 2010 gemeldete Ausschöpfungsquote ist zu vermerken, dass die Mitgliedstaaten in den ersten Jahren einen großen Anteil der Mittel genutzt haben (2007 und 2008 circa 90 Prozent). Die Quote für 2009 liegt bei 70 Prozent, allerdings wurde bei dieser Angabe nicht der gesamte Durchführungszeitraum berücksichtigt. Mehrere Mitgliedstaaten, die zu den Hauptbegünstigten gehören, beispielsweise Spanien, Litauen und Malta, haben beständig den gesamten zugewiesenen Betrag eingesetzt. In Italien und Griechenland war die Quote geringer (sie lag bei 90 Prozent und bei 60 bis 70 Prozent).

3.2. Für Gemeinschaftsmaßnahmen und spezifische Maßnahmen reservierte EU-Mittel

Für die Durchführung der Gemeinschaftsmaßnahmen innerhalb des Berichtszeitraums wurden Mittel in Höhe von 13 591 710 EUR gebunden. Dieser Betrag deckt 14 Projekte zur Kooperation zwischen Mitgliedstaaten unter Einbeziehung von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen sowie 4 Projekte zur Einrichtung gemeinsamer Visumantragsstellen in Drittländern ab. Die Maßnahmen wurden mit Verantwortungsteilung und Ressourcenbündelung auf eine koordinierte Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik auf lokaler Ebene ausgerichtet. Ein Beispiel für die verbesserte Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ist das Projekt „Schengen-Haus“ in Kinshasa, das Belgien gemeinsam mit Portugal durchführt. Damit wurde eine gemeinsame Nutzung von Ressourcen ermöglicht – infolgedessen sanken die Kosten der Visumbearbeitung. Derartige Projekte fördern und verbessern die Umsetzung der europäischen Visumpolitik und bereiten anderen Mitgliedstaaten den Weg für eine Politikausrichtung auf die Ziele des Stockholmer Programms im Bereich der Intensivierung der regionalen konsularischen Zusammenarbeit. Die Projekte verhindern eine betrügerische Ausstellung von Visa und geben Impulse für den Übergang zu einer neuen Stufe in der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik; den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich wird dabei Rechnung getragen.

Darüber hinaus wurden Untersuchungen durchgeführt zu Konzepten für eine Grenzüberwachungsinfrastruktur, ein sicheres Kommunikationsnetz und ein Informationsbild des Grenzvorbereichs im Rahmen eines europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR). Auch die Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten und Zollverwaltungsbehörden an den Außengrenzen der EU sowie ein EU-weites System zur Erteilung elektronischer Reisebewilligungen („Electronic System of Travel Authorization“ – ESTA) waren Themen der Studien.

Im Zeitraum 2008 bis 2009 wurden 18 397 314 EUR für kofinanzierte Spezifische Maßnahmen an Grenzabschnitten in Italien, Griechenland, Malta und Spanien bewilligt, die in den Frontex-Bewertungen unter die höchste Risikostufe fielen. Die Maßnahmen unterstützen die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, die mit einem höheren Migrationsdruck konfrontiert sind. Beispiel Italien: Um den Druck an den Seegrenzen zu verringern, wurden unter anderem multidisziplinäre Teams eingesetzt (denen auch Sprachspezialisten und Psychologen angehörten) und Geräte bereitgestellt, um die Migranten besser identifizieren zu können. In Griechenland wurden Patrouillenmotorräder erworben, um die Überwachungskapazität der griechischen Küstenwache an den Küsten der östlichen Ägäis zu erhöhen. Griechenland plant außerdem ein Projekt zur Einrichtung eines integrierten Überwachungssystems an einem bestimmten Abschnitt der Grenze zur Türkei.

4. VORBEREITUNG DER UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

4.1. Errichtung des Fonds

Die Kommission hat **Durchführungsbestimmungen** erlassen⁹, die für alle vier Fonds im Programm gleich sind, damit eine harmonisierte Anwendung gesichert ist. Zudem sollten damit gemeinsame Vorlagen für Programmplanung und Berichterstattung etabliert werden. In

⁹ Entscheidung Nr. 458/2008/EG, ABl. L 167 vom 27.6.2008, S. 135.

den Bestimmungen werden Auswahlverfahren und Kriterien für die Förderfähigkeit der Ausgaben im Rahmen des Fonds dargelegt. Ein weiterer wichtiger Teil der Anleitung bestand in der Vorbereitung eines **Handbuchs zur Förderfähigkeit** in enger Kooperation mit den Mitgliedstaaten. Das Handbuch enthält praktische Beispiele und bewährte Verfahrensweisen beim Projektmanagement. Informationssitzungen zu den Vorschriften für die Förderfähigkeit der Ausgaben wurden organisiert, und das Handbuch wurde regelmäßig aktualisiert. Weitere allgemeine Leitlinien wurden bei den Sitzungen des **SOLID-Ausschusses** sowie in drei **Konferenzen** zu den Fonds bereitgestellt (2008 ging es dabei um die Fonds im Allgemeinen, 2009 um Informationen für Prüfbehörden und um Programmplanung und Bewertung).

4.2. Sicherung der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Ausgaben

Den Mitgliedstaaten obliegt die Verwaltung der Mittel im Rahmen der Programme; die Kommission trägt dagegen die letztendliche Verantwortung für den allgemeinen Rechtsrahmen und für den Vollzug des EU-Haushalts. Diese Verantwortung wird ausgeübt durch das Übertragen bestimmter Aufgaben an die Mitgliedstaaten, verbunden mit der notwendigen Kontrolle und Berichterstattung. Die Mitgliedstaaten müssen dazu ein **Verwaltungs- und Kontrollsystem** einrichten, das den im Basisrechtsakt festgelegten Anforderungen genügt.

Die Mitgliedstaaten haben folgende Stellen bestimmt: (1) eine zuständige Behörde, die für die Verwaltung des Programms verantwortlich ist, gegebenenfalls unterstützt durch eine beauftragte Behörde, (2) eine Prüfbehörde, die für das Überprüfen des effektiven Funktionierens des Verwaltungs- und Kontrollsystems verantwortlich ist, (3) eine Bescheinigungsbehörde, die für das Bescheinigen der Ausgabenerklärungen vor der Übermittlung an die Kommission verantwortlich ist. Gemeinsam müssen diese Behörden dafür sorgen, dass die Verwendung der für die Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung genügt.

Generell haben sich die Mitgliedstaaten dafür entschieden, die zuständige Behörde und die Bescheinigungsbehörde innerhalb einer Einrichtung anzusiedeln, die Prüfbehörde aber innerhalb einer anderen Einrichtung. Diese Entscheidung ist zurückzuführen auf die Tatsache, dass der Fonds nach Art und Umfang hauptsächlich von öffentlichen Einrichtungen umgesetzt wird, die häufig derselben Organisation angehören wie die Einrichtungen, die den Fonds verwalten, bzw. die unter der Ägide dieser verwaltenden Einrichtungen stehen. In derartigen Fällen ist es gemäß den Durchführungsbestimmungen erforderlich, die Unabhängigkeit der Prüfbehörde zu verstärken: Eine externe Unterbringung der Behörde ist hier das gängige Verfahren.

In der Regel siedeln die Mitgliedstaaten die zuständige Behörde innerhalb des Innenministeriums an (dies gilt für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von FR, EL, NL, DE, DK, LU und SE). Neun Mitgliedstaaten haben eine Behörde ernannt, die ausschließlich für die Umsetzung des Außengrenzenfonds zuständig ist; vierzehn Mitgliedstaaten haben eine gemeinsame Behörde für zwei oder mehr Fonds des allgemeinen Programms eingerichtet.

Die Beschreibungen der Systeme wurden auf Vereinbarkeit mit dem Basisrechtsakt untersucht, bevor die ersten Zahlungen geleistet wurden. Die Untersuchung der Beschreibungen, der Systemprüfungen und der weiteren verfügbaren Informationen zur Umsetzung des Fonds lassen darauf schließen, dass die meisten Mitgliedstaaten robuste Systeme eingerichtet haben. „Uneingeschränkte Bestätigungsvermerke“ wurden für fünfzehn

Beschreibungen von Systemen erteilt. Acht Mitgliedstaaten erhielten einen „eingeschränkten Bestätigungsvermerk“; diese Staaten wurden aufgefordert, Teile der Beschreibung zu überarbeiten. Den aufgezeigten Schwächen wurden begrenzte Auswirkungen zugeschrieben. Dies betraf insbesondere die Zusicherung der Unabhängigkeit der Prüfbehörde bei Umsetzung des Fonds mittels einer „Durchführungsstelle“ (wenn aufgrund der spezifischen Gegebenheiten einer Maßnahme keine andere Stelle für die Durchführung in Frage kam oder wenn bei einem potenziellen Begünstigten eine De-jure- oder De-facto-Monopolstellung vorlag).

Zwischen 2008 und 2010 wurden darüber hinaus in 14 Mitgliedstaaten Systemprüfungen durchgeführt. Die meisten Systeme funktionierten offenbar angemessen, bei einigen waren jedoch Verbesserungen erforderlich. Die Mitgliedstaaten wurden insbesondere aufgefordert, die Benennung von Behörden förmlich durchzuführen, die Dokumentationsabläufe für Projektauswahlverfahren zu verstärken und Vereinbarungen mit einzelnen Projektbegünstigten rechtzeitig unterzeichnen zu lassen.

Die Kommission führte eine Reihe von Inspektionsbesuchen durch, um die Einhaltung und Ausführung der Programmziele zu überprüfen. Maßnahmen zur Überwachung wurden effektiv 2009 gestartet. Diese Maßnahmen wurden in den Folgejahren weiterverfolgt.

4.3. Festlegung nationaler Strategien für die Verwendung von EU-Mitteln

In den Mehrjahresprogrammen haben die Mitgliedstaaten die jeweilige nationale Lage in Bezug auf institutionelle Strukturen, Politiken, nationale Erfordernisse und Herausforderungen für die Zukunft beschrieben. Unter anderem dank dieser Mehrjahresplanung konnte systematisch festgelegt werden, auf welche Art und Weise die Erfüllung dieser Anforderungen zu erreichen ist. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wurde dadurch eine mehrere Jahre umfassende Investitionsplanung angeregt. Zudem wurde erreicht, dass wichtige Behörden gemeinsam und integriert die lang- und mittelfristigen strategischen Ziele festlegen.

Die Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass es mit Blick auf den sich ständig verlagernden Migrationsdruck und auf sich weiterentwickelnde technologische und sicherheitsbezogene Anforderungen sowie angesichts der verfügbaren nationalen Ressourcen und Strukturen eine Herausforderung darstellt, die EU-Anforderungen bei Grenzschutz und Visaverwaltung angemessen zu erfüllen. Unter Berücksichtigung der erwähnten Anforderungen, der EU-Projekte zu zwei IT-Großsystemen und der notwendigen Einhaltung von neuen EU-Gesetzen zu diesem Themengebiet wurden in den Mehrjahresprogrammen die folgenden Ziele festgelegt:

Priorität	Wichtigste Ziele / vorgesehener Betrag / betroffene Mitgliedstaaten
1: Schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkung der Grenzkontrollen: Modernisierung von Infrastruktur, Transportmitteln und Geräten für Kontrolle und Überwachung • Verbesserung der Koordination auf nationaler Ebene und mit anderen

	<p>Mitgliedstaaten durch IKT-Systeme für einen Echtzeit-Austausch von Informationen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transportmittel und Geräte für die Verwendung zur operativen Zusammenarbeit mit Frontex <p>Betrag: 543 697 746,36 EUR</p> <p>Alle Mitgliedstaaten betroffen (23)</p>
<p>2: Nationale Komponenten eines europäischen Außengrenzenüberwachungssystems</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Grenzüberwachungskapazitäten in Bezug auf Infrastruktur und Ausrüstung • Vernetzung und Integration der vorhandenen Kommunikationssysteme zu einem umfassenden Überwachungssystem • Schaffung nationaler Koordinierungszentren als künftige Knotenpunkte des EUROSUR-Netzes <p>Betrag: 797 829 115,38 EUR</p> <p>Betroffene Mitgliedstaaten: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>
<p>3: Visumerteilung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserungen beim Visumbearbeitungsverfahren: Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung, insbesondere in Geräte zur Erfassung biometrischer Daten; dadurch Erleichterung des Visumüberprüfungsverfahrens und Steigerung der Effektivität im Kampf gegen die unsachgemäße oder missbräuchliche Verwendung von Visa • Erhöhung der Sicherheit in den Konsulaten durch Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung • effizientere Bekämpfung der Ausweisfälschung durch moderne Geräte für die Erkennung von Fälschungen sowie durch den Einsatz von Dokumentenberatern

	<ul style="list-style-type: none"> • verbesserte konsularische Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, gemeinsame Nutzung und Bündelung von Ressourcen, beispielsweise durch Einrichtung gemeinsamer Visumantragsstellen • verbesserte Verwaltung der Migrationsströme von Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum durch Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen und Erweiterung des Netzes von Verbindungsbeamten in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten
	<p>Betrag: 64 868 225,91 EUR</p> <p>Betroffene Mitgliedstaaten: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>
<p>4: IT-Systeme in den Bereichen Außengrenzen und Visa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung, Erprobung und Anpassung des nationalen Visa-Informationssystems (NVIS) einschließlich der Installation einer sicheren Verbindung zwischen den Konsularbehörden, Grenzübergangsstellen und der Zentralstelle des VIS • Entwicklung des Übergangssystems „SISone4all“ mit nachfolgender Erprobung und Installation des nationalen Schengener Informationssystems der zweiten Generation (NSIS II) sowie Migration von SIS I bzw. SISone4all zu SIS II • Weiterentwicklung von Systemen für eine automatische Übertragung von Angaben zu beförderten Personen • Verbesserung der Koordination des Informationsflusses durch moderne Kommunikationstechnologie
	<p>Betrag: 191 379 999,30 EUR</p>

	Alle Mitgliedstaaten betroffen (23)
5: Wirksame und effiziente Anwendung des EU-Besitzstands in Bezug auf Außengrenzen und Visa	<ul style="list-style-type: none"> • Schulungen und Seminare für Grenzschutzbeamte und Konsularbeamte zur Verbesserung der operativen Kapazität sowie des Fachwissens und der Kenntnisse über EU-Rechtsvorschriften (Schengener Grenzkodex und Visakodex) und über bewährte Verfahren • Austausch- und/oder Entsendungsprogramme • Einrichtung von Netzwerken für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und für die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden • Verbesserung der Fähigkeit von Grenzschutzbeamten zur Durchführung von Grenzkontrollen mit neuen Technologien durch innovative Schulungsmaterialien und -methoden, Simulatoren usw. • effizientere Beurteilung und Steuerung von Migrationsströmen durch verbesserte Risikoanalyse
	<p>Betrag: 41 552 119,94 EUR</p> <p>Betroffene Mitgliedstaaten: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p>

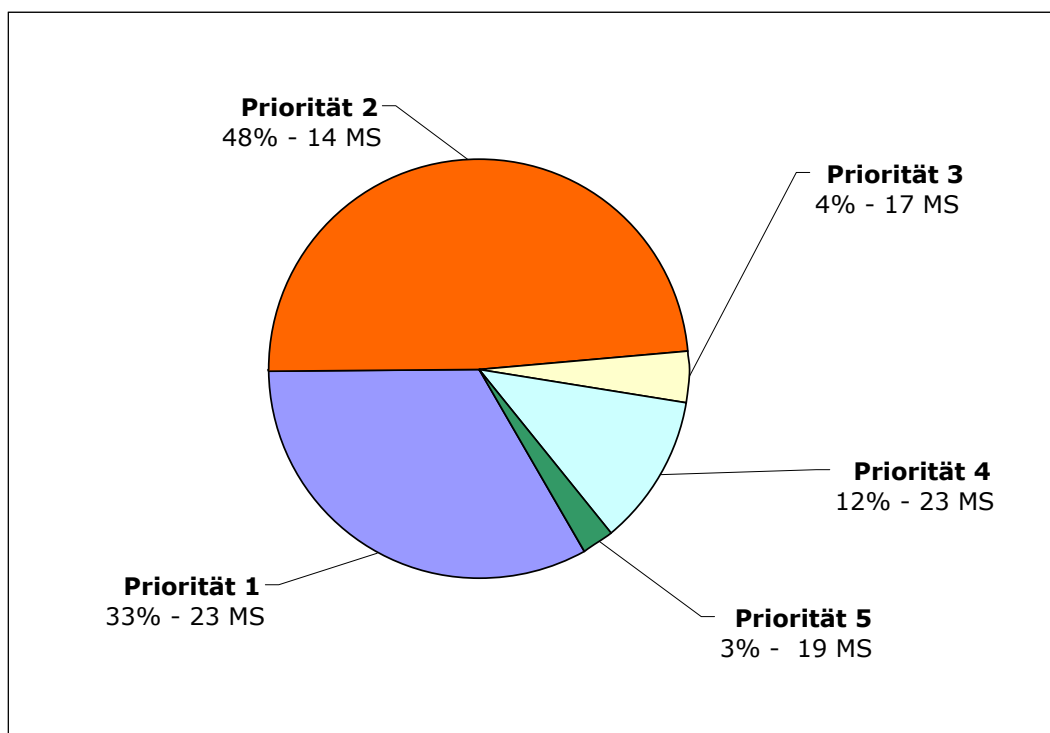
Für den gesamten Zeitraum des Fonds sehen die Mitgliedstaaten eine Zuteilung der höchsten Beträge für die Verstärkung der Grenzkontrollaktivitäten per se vor (Prioritäten 1 und 2); damit sind 81 Prozent der geschätzten verfügbaren Mittel abgedeckt. Ein erheblicher Teil der EU-Mittel wird jedoch auch dafür eingeplant, die IT-Systeme zur Unterstützung dieser Aktivitäten in die Praxis umzusetzen (Priorität 4).

Die Relevanz der Prioritäten kann – unabhängig von den zugewiesenen Mitteln – an der Anzahl der Mitgliedstaaten gemessen werden, die sich für die Ausführung der diesen Prioritäten zugeordneten Maßnahmen entschieden haben:

- Alle Mitgliedstaaten entschlossen sich zur Durchführung von Aktivitäten der Prioritäten 1 und 4.

- Die Prioritäten 3 und 5 sind zwar bezogen auf die Gesamtbeträge weniger bedeutend, aber dennoch als wichtig zu betrachten, da 17 bzw. 19 Mitgliedstaaten Aktivitäten dieser beiden Prioritäten vorsehen.
- Priorität 2, bei der die Planung knapp die Hälfte der geschätzten Mittel abdeckt, betrifft zunächst Mitgliedstaaten, die an der ersten Entwicklungsphase von EUROSUR teilnehmen, also Länder im Mittelmeerraum und in angrenzenden Gebieten des Atlantiks sowie Länder an der östlichen Außengrenze der Europäischen Union. Einige andere Länder wollen sich dem System in einer späteren Phase anschließen. Nur 14 Mitgliedstaaten sehen in ihrer mehrjährigen Strategie Aktivitäten dieser Priorität vor; einige dieser Mitgliedstaaten planen entsprechende Aktivitäten für nachfolgende Jahre.

Abbildung 3: Mehrjahresprogrammplanung nach Priorität (MS= Mitgliedstaat)



Beispiele für strategische Programmplanung gemäß der Präsentation in den Mehrjahresprogrammen

- **Spanien**

85 Prozent der voraussichtlichen Haushaltsmittel für den Zeitraum 2007 bis 2013 sind für Überwachungskapazitäten gemäß Priorität 2 vorgesehen. Die Investitionen werden hauptsächlich für die Bereitstellung des integrierten Außengrenzenüberwachungssystems (SIVE) auf den Kanarischen und Balearischen Inseln sowie in Levante (der östlichen Mittelmeerküstenregion von Spanien) verwendet. Jede SIVE-Implementierung besteht aus mehreren Stationen, die mit Radarsensoren und optischen Sensoren ausgestattet sind. Sie dienen der Erkennung und Identifizierung kleiner Boote (Motorboote und kleine Fischerboote), bevor diese die Küste erreichen. Die von den einzelnen Stationen erfassten

allgemeinen Informationen werden an eine Kommando- und Kontrollzentrale übertragen und dort zentral gespeichert. So können die erforderlichen Schritte für den Schutz der Seegrenzen in einer frühen Phase eingeleitet werden, um Vorfälle mit tragischen Konsequenzen zu vermeiden.

- **Frankreich**

Ein wichtiges strategisches Ziel für Frankreich ist die Erweiterung des Meeresüberwachungssystems SPATIONAV. Dieses Warnungs- und Informationssystem soll See- und Gebietspräferkte, aber auch alle für die Koordination und die Überwachung der Außengrenzen zuständigen Zentren nahezu in Echtzeit über Bewegungen in Küstenrichtung unterrichten. Die geplanten Investitionen sind für die Ausrüstung nach aktuellem Stand der Technik vorgesehen; dazu gehören beispielsweise Hochfrequenzradarsysteme, unbemannte Luft- und Landfahrzeuge, geostationäre Satelliten sowie Sensoren. Auch die Entwicklung und Verknüpfung geeigneter IT-Werkzeuge sollen damit finanziert werden. In der am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsphase wird auch die Interoperabilität mit den Überwachungssystemen von anderen Mitgliedstaaten gewährleistet sein.

- **Italien**

Italien hat die Erhöhung der Effizienz und Interoperabilität der vorhandenen Informationssysteme für den Grenzschutz als eines der Hauptziele festgelegt. Die Kommunikationsnetzsysteme und -strukturen werden erweitert, und neue Instrumente werden entwickelt. Ein Beispiel ist das zukünftige Grenzinformationssystem, das Dokumentenkontrollen an der Grenze vereinfachen soll. Dazu werden klassische Verfahren mit elektronischen Technologien für die Erfassung von Reisedokumenten kombiniert.

- **Deutschland**

Angesichts der geografischen Lage (und der damit verbundenen Begrenztheit der physischen Außengrenzen) besteht der Mehrwert der von Deutschland verfolgten Strategie in der Unterstützung für Grenzvorbereichsmaßnahmen in Drittländern. Durch den Fonds wird das Netz der Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen sowie der Dokumenten- und Visaberater in den Heimatländern der Einwanderer erheblich erweitert. Auf diese Weise wird gegen Ausweisfälschung vorgegangen und dafür gesorgt, dass die Erfüllung der Bedingungen für die Einreise in den Schengen-Raum schon vor Ankunft der Migranten an der Grenze überprüft wird.

- **Finnland**

Da eine einsatzfähige Flotte von Patrouillenbooten ein zentrales Element bei der Aufrechterhaltung einer zuverlässigen Grenzüberwachung und Bekämpfung irregulärer

Migration darstellt, hat Finnland die Modernisierung dieser Flotte zu einem der Hauptziele im Rahmen des Fonds erklärt. Alle Patrouillenboote werden ersetzt. Die neuen Modelle sollen uneingeschränkt an die Ostseeumgebung angepasst sein und den Standards für gemeinsame Operationen durch Frontex entsprechen. Die Boote werden neue Überwachungstechnologie an Bord haben, beispielsweise Wärmebildkameras, Nachtsichtgeräte und Telekommunikationslösungen für die Verwendung von Registern und für verbessertes Situationsbewusstsein auf See.

- **Polen**

Mit dem Beitritt Polens zur EU und zum Schengen-Raum wurden die Grenzen zur Russischen Föderation, zur Republik Belarus und zur Ukraine ebenso wie die polnische Ostseeküste und die internationalen Flughäfen zu Außengrenzen der Europäischen Union. Die ca. 1 185 Kilometer lange Landgrenze gehört zu den längsten Abschnitten, die von einem einzelnen Mitgliedstaat geschützt werden. 70 Prozent der vorgesehenen Haushaltsmittel für den Zeitraum 2007 bis 2013 sind für die Modernisierung der Grenzinfrastruktur und die Aktualisierung der notwendigen IKT-Systeme für Grenzkontrollen und Grenzüberwachung eingeplant. Unter anderem werden die vorhandenen Anlagen modernisiert und neue Grenzschutzposten geschaffen; zur Aufwertung der Kommunikationssysteme werden neue Funktürme gebaut, ein Bereich für Grenzschutzhundewachen wird angelegt, neue Hubschrauberlandeplätze sollen entstehen, Fahrbahnspuren werden neu gebaut oder verändert.

- **Slowenien**

Als Land am Ende der sogenannten Balkan-Route ist Slowenien mit Schleusertum, illegaler Einwanderung und anderen Arten von grenzüberschreitender Kriminalität konfrontiert. Der Fonds wird zur Aufstockung der im Rahmen des PHARE-Programms und der Schengen-Fazilität getätigten Investitionen für die effektive Sicherung der Außengrenze zu Kroatien getätigten Investitionen verwendet. Investiert wird unter anderem in die Infrastruktur an 20 Grenzübergangsstellen, in Beförderungsmittel und technische Ausrüstung wie beispielsweise stationäre und mobile Lesegeräte für biometrische Reisepässe und Fingerabdrücke. Darüber hinaus sollen die vorhandenen analogen Funkstationen zur Verbesserung der Kommunikation durch ein modernes digitales TETRA-System ersetzt werden.

5. UMSETZUNG DER PROGRAMME FÜR 2007, 2008 UND 2009

In diesem Kapitel werden Zahlen und Fakten zur Umsetzung der Jahresprogramme 2007, 2008 und 2009 gemäß den Berichten der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2010 präsentiert und verglichen. Die Übersicht basiert nicht auf Ergebnissen abgeschlossener und finanziell abgewickelter Projekte, da die Schlussberichte für 2007 und 2008 noch geprüft werden und das Jahresprogramm 2009 noch läuft (Schlussberichte hierfür müssen erst zum 31. März 2012 vorgelegt werden). Die Frist für Anträge auf Änderung von Maßnahmen im Jahresprogramm 2009 war der 31. März 2011. Daher stimmen die Übersichtsangaben zu geplanten

Maßnahmen unter Umständen nicht genau mit den Maßnahmen überein, die in den Mitgliedstaaten tatsächlich durchgeführt wurden.

5.1. Auswahlverfahren und Hauptbegünstigte

5.1.1. Gesamtansatz

Fondsmittel werden hauptsächlich in Bereichen eingesetzt, in denen entweder eine De-jure-Monopolstellung der nationalen Verwaltungen besteht oder in denen eine offene Ausschreibung aus Sicherheitsgründen nicht möglich ist. Durch den Fonds geförderte Maßnahmen werden daher überwiegend mittels einer sogenannten Durchführungsstelle umgesetzt. Die zuständige Behörde setzt Projekte dabei wahlweise allein oder in Zusammenarbeit mit anderen nationalen Verwaltungsbehörden um, die über spezifische Kompetenzen dafür verfügen. Bereits bei der Ausarbeitung der Jahresprogramme bestimmen die zuständigen Behörden die Projektbegünstigten und die durchzuführenden Maßnahmen. Da der Fonds auf verschiedene Politikbereiche ausgelegt ist, lässt sich eine ausgewogene Umsetzung des Fonds nur dann erreichen, wenn alle betroffenen nationalen Akteure frühzeitig einbezogen werden.

5.1.2. Auswahlverfahren

Auswahlverfahren wurden durchgeführt, um zu ermitteln, welche Maßnahmen im Rahmen der Jahresprogramme durchgeführt werden sollten, und dabei einerseits Interessenkonflikten vorzubeugen und andererseits dem Grundsatz eines ausgewogenen Preis-Leistungs-Verhältnisses Rechnung zu tragen. Am häufigsten wurde auf Aufrufe zur Interessenbekundung zurückgegriffen, die an potenzielle Begünstigte gerichtet werden. Zur Lenkung des Verfahrens wurden interministerielle Ausschüsse eingerichtet. In Ungarn wurden beispielsweise für jedes Jahresprogramm nicht offene Aufrufe zur Interessenbekundung organisiert, die in zwei Phasen untergliedert waren. In der ersten Phase wurden die zuständigen nationalen Behörden direkt aufgefordert, eine allgemeine Projektbeschreibung vorzulegen. Danach ermittelte ein unabhängiger Bewertungsausschuss die im Rahmen der Jahresprogramme zu realisierenden Projekte. Nach der Genehmigung des Jahresprogramms wurden die ausgewählten Begünstigten aufgefordert, detaillierte Projektbeschreibungen zu unterbreiten. Ein ähnlicher zweistufiger Ansatz wurde auch in Polen verfolgt. Litauen ermittelte die Projektbegünstigten bei der Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms. Die Auswahl der Projekte erfolgte dann, nachdem die Kommission den Entwurf des Jahresprogramms genehmigt hatte. In Italien wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretern mehrerer nationaler Ämter eingerichtet, um die Beteiligung verschiedener betroffener öffentlicher Einrichtungen zu erreichen. Die als Kollegialorgan handelnde Arbeitsgruppe analysierte die von potenziellen Endbegünstigten eingereichten Projektvorschläge und beriet die zuständige Behörde bei der Auswahl von Maßnahmen. Dieses Modell wurde auch in Ländern mit kleineren Zuweisungen genutzt, beispielsweise in Dänemark, wo ein interministerieller Lenkungsausschuss an der Auswahl der Projekte beteiligt war.

5.1.3. Hauptbegünstigte

Die Hauptbegünstigten bei Projekten aus den Jahresprogrammen 2007 bis 2009 waren in der Regel spezialisierte Abteilungen bzw. Agenturen, die dem jeweiligen Innenministerium unterstehen, beispielsweise Grenzschutzdienste, nationale Polizeibehörden, IT- und

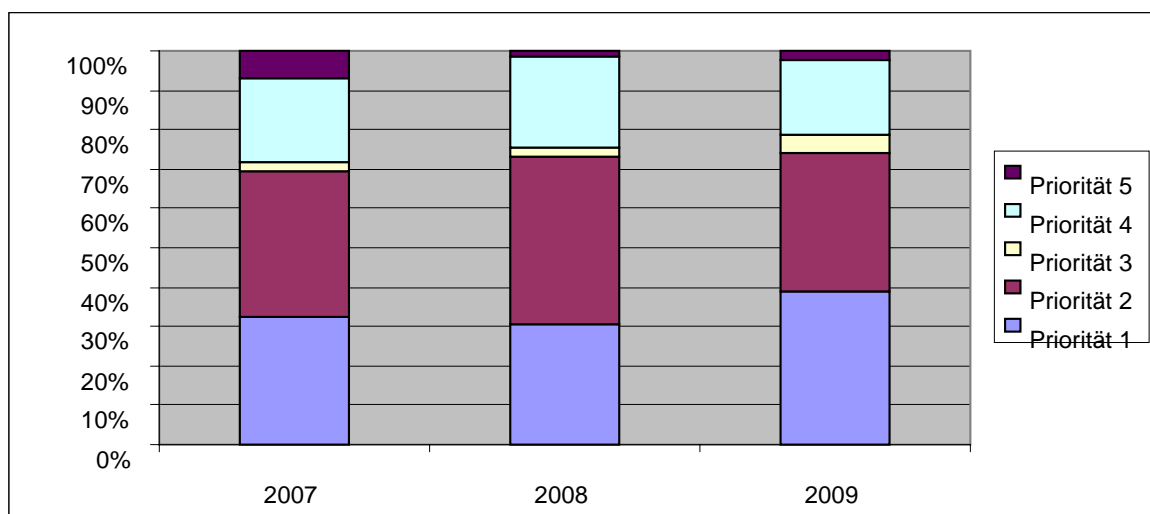
Kommunikationsabteilungen. Außerdem wurden Projekte von den Konsulardiensten durchgeführt, die den Außenministerien unterstellt sind.

Je nach den nationalen Gegebenheiten haben einige Mitgliedstaaten andere öffentliche Einrichtungen mit spezifischeren Kompetenzen ausgestattet, beispielsweise das Bundeskriminalamt in Deutschland, dem die Verantwortung für das SIS übertragen wurde, oder die Behörde für Binnenwasserstraßen in Litauen, die für die Überwachung im nördlichen Teil des an Russland angrenzenden Kurischen Haffs zuständig ist.

5.2. Quantitative Aspekte der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

5.2.1. Aufschlüsselung der Mittel nach den fünf EU-Prioritäten

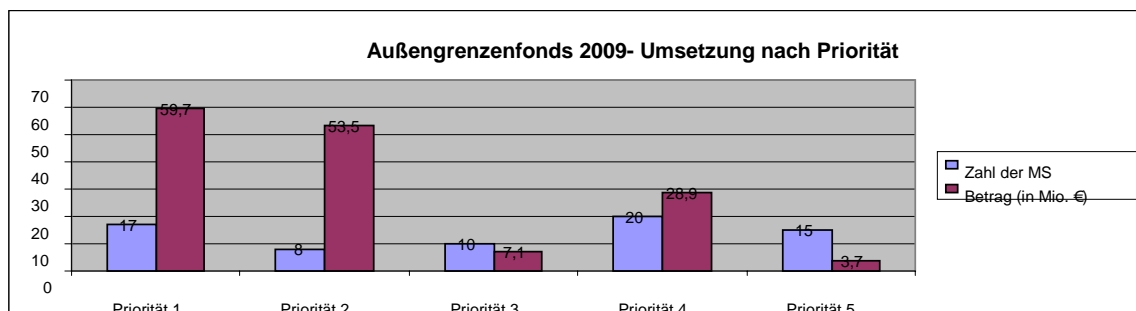
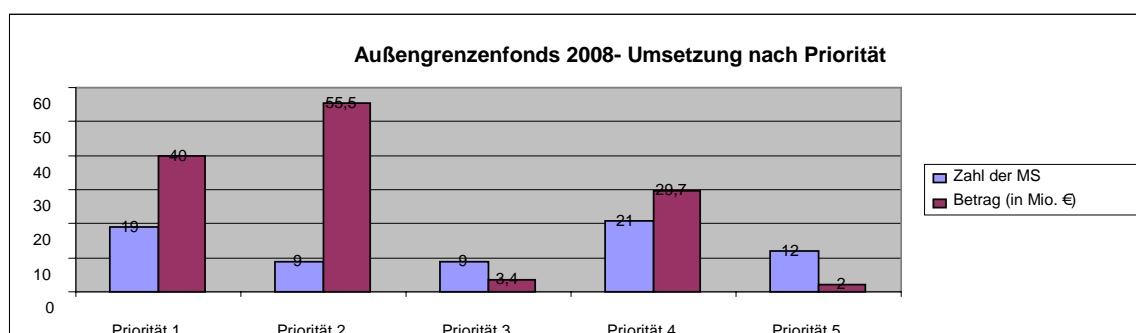
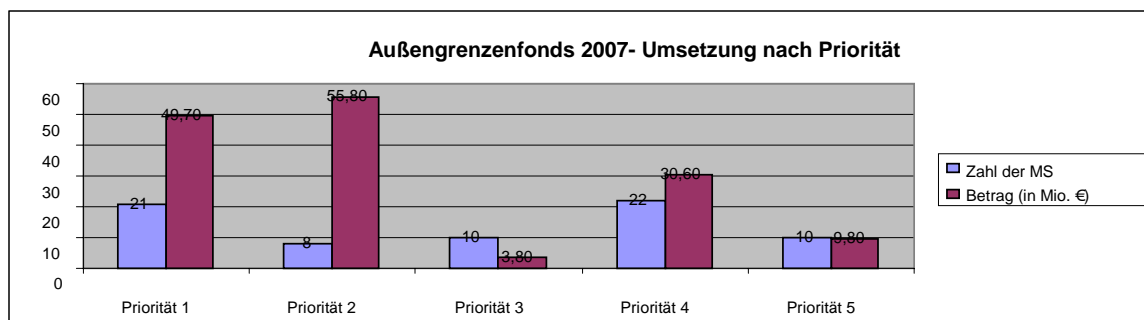
Abbildung 4: EU-Mittel 2007, 2008 und 2009 nach Priorität



Prioritäten 1 und 2 deckten 72 Prozent der Mittelzuweisungen des Außengrenzenfonds von 2007 bis 2009 ab; Priorität 4 machte 21 Prozent der verfügbaren Mittel aus; auf die Prioritäten 3 und 5 entfielen 3 Prozent bzw. 4 Prozent.

Entsprechend der mehrjährigen Programmplanung der Mitgliedstaaten wurde die Auswahl der mit Fondsmitteln finanzierten Aktivitäten in den ersten Jahren der Umsetzung zunächst durch nationale Erfordernisse beim integrierten Grenzschutz, bei Überwachungskapazitäten sowie beim VIS und SIS II bestimmt (Prioritäten 1, 2 und 4). Im weiteren Verlauf des Fondszeitraums erhielten Maßnahmen zur Unterstützung des Visaausstellungsverfahrens jedoch größeres Gewicht (Priorität 3). Dieser Trend setzt sich auch in den Folgejahren des Programms – 2010 und 2011 – fort. Im Laufe der Jahre führten verschiedene Mitgliedstaaten Maßnahmen im Zusammenhang mit Risikoanalyse, Schulungen für Grenzschutzbeamte und Konsulardienste sowie Werbekampagnen und Informationsverbreitung durch (Priorität 5), allerdings waren die hierfür zugewiesenen Mittel insgesamt gering und sanken am Anfang des Fondszeitraums.

Abbildung 5: 2007–2009 – Maßnahmenauswahl der Mitgliedstaaten nach Priorität im Rahmen der Jahresprogramme



In den Jahresprogrammen 2007 bis 2009 hatten Maßnahmen der Prioritäten 1, 2 und 4 sowohl in Bezug auf den zugewiesenen Betrag als auch in Bezug auf die Anzahl der Mitgliedstaaten, die diese Maßnahmen durchführten, eine annähernd gleichbleibende Bedeutung. Dies ist zurückzuführen auf die Tatsache, dass es hierbei vor allem um Investitionen geht, die ihrer Art nach auf Mehrjahresprojekte ausgelegt sind. Die Auswahl solcher Projekte in einem der Jahresprogramme wirkt sich daher in gewissem Maße auch auf die Auswahl in den nachfolgenden Jahresprogrammen aus.

Die Anzahl der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen der Priorität 3 durchführten, blieb fast unverändert; die internen Variationen waren gering. Zum Teil ist dies eventuell durch institutionelle Gegebenheiten und einen bestimmten strategischen Rahmen in den betreffenden Ländern erklärbar. Für derartige Projekte ist eine enge Kooperation mit einer anderen Stelle erforderlich, üblicherweise dem Außenministerium. In einigen Ländern ist die

Partnerschaft gut entwickelt, sodass eine reibungslose Zusammenarbeit möglich ist; in anderen Ländern sind solche Verbindungen weniger offenkundig. Einige Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, die visabezogenen Verfahren ausschließlich mit nationalen Mitteln zu finanzieren.

Die Bedeutung von Priorität 5 nimmt gemessen an der wachsenden Anzahl der Mitgliedstaaten insgesamt zu.

Im Berichtszeitraum führten alle Mitgliedstaaten Maßnahmen im Zusammenhang mit notwendigen IT-Systemen für Außengrenzschutz und Visa durch (Priorität 4); alle Mitgliedstaaten außer DK und LU führten Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung des integrierten Grenzschutzes durch (Priorität 1). Maßnahmen zur Verstärkung der Überwachungskapazität und zum Aufbau von EUROSUR (Priorität 2) wurden von zehn Mitgliedstaaten durchgeführt (EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE und SI). Dreizehn Mitgliedstaaten verwendeten einen Teil ihrer Programmmittel auf Maßnahmen im Zusammenhang mit Visaausstellungsverfahren (Priorität 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI und SE. Fünfzehn Mitgliedstaaten – alle ausgenommen CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT und SE – führten Schulungs- und/oder Informationsverbreitungstätigkeiten durch (Priorität 5).

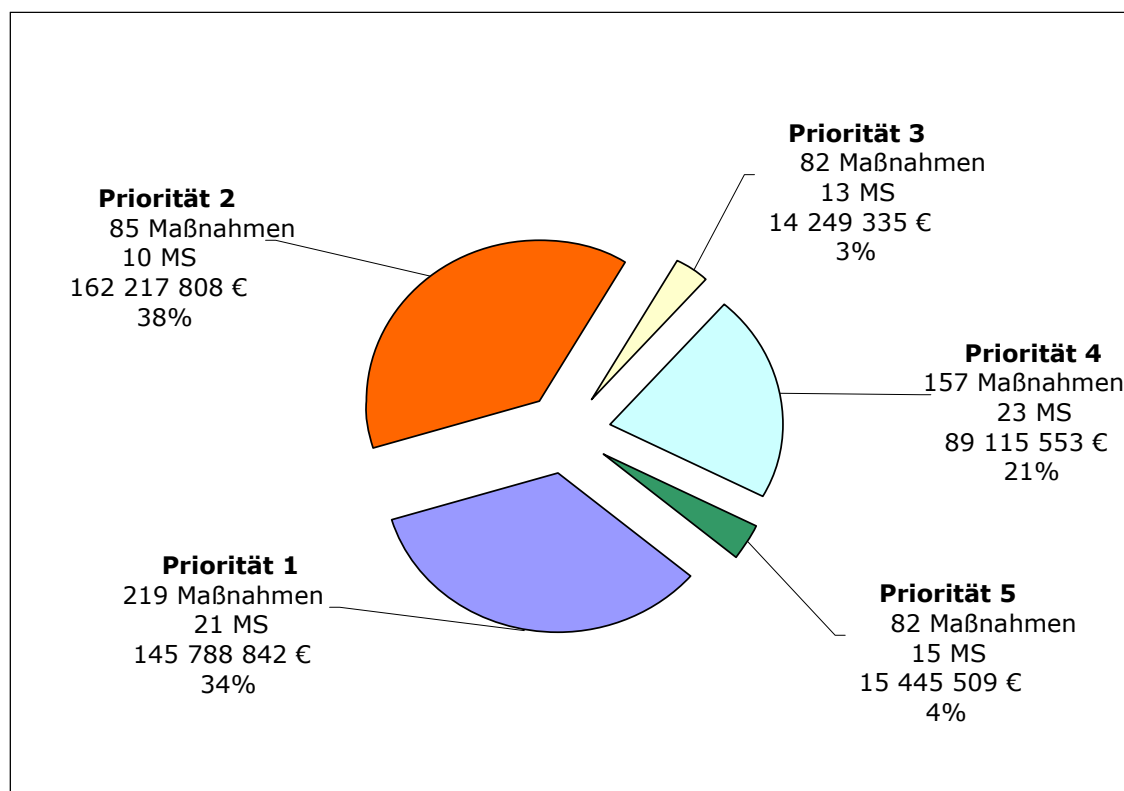
Bei Betrachtung der Veränderungen im zeitlichen Verlauf ergibt sich folgendes Bild: Der Anteil an den Gesamtmitteln blieb bei fast allen Prioritäten über alle Programmjahre hinweg stabil. Die Ausnahme bilden Priorität 3 – hier stiegen die zugewiesenen Mittel 2009 bemerkenswert stark an – und Priorität 5 mit einem besonders hohen Stand der zugewiesenen Mittel im Jahr 2007. Die Entwicklung bei Priorität 5 ist eventuell zum Teil auf einen verstärkten Schulungsbedarf seitens der Dienste zurückzuführen, die in der Startphase des Fonds zum Einsatz kommen.

5.2.2. Anzahl der Maßnahmen

Tabelle 3: 2007–2009 – Anzahl der Maßnahmen nach Priorität

	Priorität 1	Priorität 2	Priorität 3	Priorität 4	Priorität 5	Summe 2007–2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
Gesamt	219	85	82	157	82	625

Abbildung 6: 2007–2009 – Verteilung von (EU-)Mitteln und Maßnahmen nach Priorität im Rahmen des Fonds



Bezogen auf die Anzahl der durchgeführten Maßnahmen dominieren Priorität 1 und Priorität 4 mit ähnlichen Durchschnittskosten pro Maßnahme: rund 600 000 EUR. Bei den Prioritäten 3 und 5 stimmt die Anzahl der durchgeführten Maßnahmen überein; die Durchschnittskosten betragen hier circa 180 000 EUR. Für die zu Priorität 2 gehörenden durchgeführten Maßnahmen waren im Durchschnitt Mittel in Höhe von 2 000 000 EUR erforderlich.

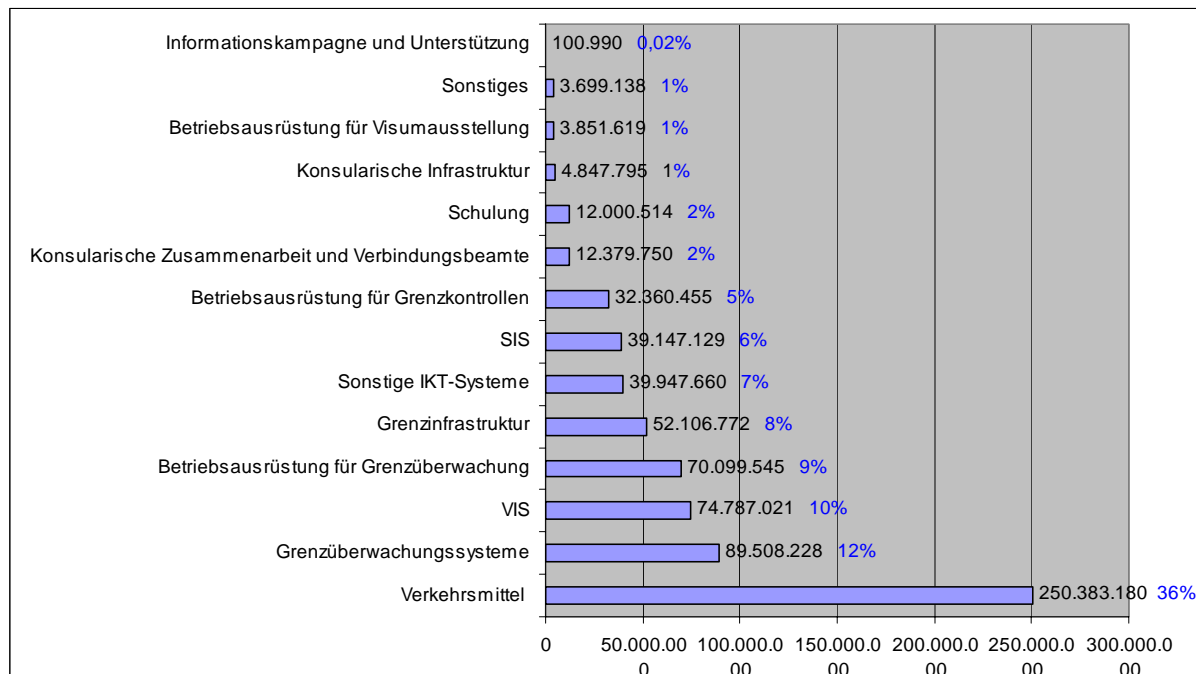
5.3. Qualitative Aspekte der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

5.3.1. Kategorien der Maßnahmen des Fonds – Typologie

Die durch den Fonds unterstützten Maßnahmen unterscheiden sich von den durch andere Fonds aus dem Generellen Programm geförderten Maßnahmen dadurch, dass sie überwiegend Investitionen in Sachanlagen betreffen und nicht etwa Einsätze oder „weiche“ Maßnahmen wie Beratung, Schulung und Ähnliches. Die Kommission hat daher ein Analysewerkzeug für die im Rahmen des Fonds getätigten Investitionen entwickelt. Beurteilungsrundlage sind dabei die erzielten Ergebnisse. Die Maßnahmen lassen sich unter der jeweiligen Priorität einstufen. Bei Priorität 1 wurden zwei Unterkategorien von Maßnahmen ermittelt: kontrollbezogene Maßnahmen (an Grenzübergangsstellen) und überwachungsbezogene Maßnahmen (entlang des Grenzverlaufs). Für jede Unterkategorie wurden die folgenden Kategorien für verschiedene Arten von Ergebnissen definiert: Infrastruktur, Beförderungsmittel, Betriebsausrüstung und IT-Systeme. Bei Priorität 2 wurde im Wesentlichen nach demselben Muster vorgegangen. Bei Priorität 3 wurden die Maßnahmen den Kategorien Infrastruktur, Ausrüstung, IT-Systeme, konsularische Zusammenarbeit oder

Bereitstellung von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen zugeordnet. Priorität 4 beinhaltet Investitionen im Zusammenhang mit dem SIS, dem VIS und anderen relevanten IT-Systemen. Bei Priorität 5 waren Schulungen und Risikoanalysen die Hauptkategorien, ergänzt durch Informationskampagnen und andere Aktivitäten.

Abbildung 7: 2007–2009 – Verteilung von Mitteln (EU-Beiträge und nationale Finanzierung) nach Ergebnissen



- In den ersten Jahren der Umsetzung des Fonds **wurde fast die Hälfte der Mittel für die Erweiterung der Grenzüberwachungskapazität verwendet** (Investitionen in verschiedene Beförderungsmittel machten 36 Prozent aus, darauf folgten Grenzüberwachungssysteme mit 12 Prozent und Ausrüstung für Grenzüberwachung mit 9 Prozent).
- **Ein Viertel der Mittel floss in IT-Systeme** (das VIS hatte einen Anteil von 10 Prozent, das SIS 6 Prozent, andere IT-Systeme 7 Prozent).
- **Weniger als ein Fünftel wurde in die Verstärkung von Grenzübergangsstellen investiert** (8 Prozent der Mittel kamen der Grenzinfrastruktur zugute, die Betriebsausrüstung für Kontrollen an Grenzübergangsstellen hatte einen Anteil von 5 Prozent, IKT-Systeme für Kontrollen an Grenzübergangsstellen machten 4 Prozent aus).

5.3.2. Beispiele für erzielte Ergebnisse

- Die Mittel wurden vor allem für den Erwerb von Fahrzeugen für die Grenzüberwachung – Hubschrauber für die Überwachung aus der Luft, Wasserfahrzeuge für die Seegrenzenüberwachung, Landfahrzeuge für die Überwachung der Landgrenzen – eingesetzt. Zypern nutzte die verfügbaren Mittel, um die eigene Überwachungskapazität deutlich zu auszubauen: Im Rahmen der Programme von 2007 bis 2009 wurden zwei Hubschrauber, zwei Patrouillenboote mittlerer Größe und vierzig Landfahrzeuge erworben. Auch Estland, Finnland und

Spanien kauften Hubschrauber. Malta ersetzte die vorhandenen Boote durch vier neue Patrouillenboote mit – bezogen auf Zeit, Ausrüstung und Besetzung – erweiterter Kapazität für Seepatrouillen. Griechenland investierte in eine Reihe von Kraftfahrzeugen für Patrouillen sowie in Patrouillenmotorräder für den Einsatz auf Straßen in Grenzgebieten. Küstenpatrouillenboote wurden auch von Deutschland, Finnland, Spanien und Estland erworben. Finnland kaufte zudem Luftkissenfahrzeuge, Eisfahrzeuge sowie eisgängige Boote. Spanien erwarb Starrflügelflugzeuge für die Seeüberwachung. Ungarn erwarb mobile schwimmende Plattformen für den Einsatz von Patrouillenbooten mit geringem Tiefgang auf dem Grenzfluss Theiß zwischen Ungarn und der Ukraine.

Ein sehr kleiner Teil der erworbenen Beförderungsmittel ist für den Einsatz an Grenzübergangsstellen bestimmt, um verstärkt für effektive Kontrollen zu sorgen. Ein Beispiel dafür ist ein Fahrzeug, das mit speziellen Wärmebildgeräten ausgestattet ist. Es dient zu Patrouillen in der Umgebung des internationalen Flughafens Prag in der Tschechischen Republik. Die Slowakei erwarb besondere Geländefahrzeuge für die enge Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten und Zollbeamten bei Grenzkontrollen.

- Grenzüberwachungssysteme: Frankreich, Spanien und Malta tätigten Investitionen in nationale Komponenten des europäischen Überwachungssystems (siehe unten).
- Die Kategorien VIS und SIS umfassen Investitionen in Hardware, Software, Datenbankentwicklung, Anpassung und Pflege nationaler Datenbanken, Vernetzung und Tests sowie in Ausrüstung zur Erfassung relevanter Daten (einschließlich biometrischer Daten) für die beiden Systeme. Dänemark widmete dem Visa-Informationssystem den Großteil seiner Programmmittel. In Luxemburg werden mit den Programmen dagegen ausschließlich Ausgaben in Verbindung mit dem Schengener Informationssystem gefördert. Alle Mitgliedstaaten setzten in mehr oder weniger großem Umfang Fondsmittel ein, um sich besser auf ihre Beteiligung an den beiden Systemen vorzubereiten.
- Betriebsausrüstung für Grenzüberwachung: Zu nennen sind der Kauf von Wärmebildkameras, Nachtsicht- und Fernsichtgeräten (Griechenland), die Navalisierung von Hubschraubern, unter anderem durch Ausstattung mit Rettungswinden, Wärmebildgeräten und zusätzlichen Suchscheinwerfern (Deutschland), der Erwerb von Radarsensorausrüstung und Modernisierung der Bildübertragungsverbindung (Finnland) sowie die Ausrüstung von Patrouillenbooten und Hubschraubern mit modernen Optroniksystemen für die Überwachung der Seegrenzen (Spanien).
- Grenzinfrastuktur: Diese Kategorie betrifft Investitionen für Flughäfen und Grenzübergangsstellen an Landgrenzen. Deutschland unterstützte ein Projekt an der Grenzübergangsstelle im Hamburger Kreuzfahrtterminal („Cruise Center“) und investierte in die Entwicklung von getrennten Kontrollspuren mit zugehöriger Beschilderung am Flughafen Nürnberg. Frankreich schuf am Flughafen Roissy eine spezielle Wartezone für unbegleitete Minderjährige.
- Andere IKT-Systeme als VIS und SIS: Durchgeführt wurden Projekte im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung beim Flug- und Seeverkehr, der

Entwicklung eines Systems zur Registrierung und Übertragung von Angaben zu beförderten Personen im Luftverkehr (Deutschland) sowie der Entwicklung von IT-Anwendungen für die Verwaltung von Daten zu Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise in das Schengen-Gebiet nicht gestattet ist (Frankreich).

- Betriebsausrüstung für Grenzkontrollen: Zum Einsatz kam Ausrüstung im Zusammenhang mit der Einführung von automatischen Grenzkontrollen und Geräten zur Erfassung von Reisedokumenten mit dem Ziel der Sicherung effektiver Identitätsüberprüfungen (siehe unten). Darüber hinaus erwarben unter anderem Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn moderne Anlagen für die Dokumentenüberprüfungen, die reibungslose Kontrollen an den Grenzen ermöglichen und zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug beitragen.
- Im Berichtszeitraum umfasste die Kategorie für konsularische Zusammenarbeit und Verbindungsbeamte ausschließlich von Belgien, Finnland und Deutschland durchgeführte Maßnahmen zum Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, Grenzschutzverbindungsbeamten und Dokumentenberatern in Drittländern.
- Konsularische Infrastruktur: In diesem Bereich gab es Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit bei Konsularstellen durch Anpassung der vorhandenen Infrastruktur, Einrichtung von Visaschaltern, Anbringung von Sicherheitstüren und schussicheren Dokumentenausgabefenstern (Österreich, Ungarn, Tschechische Republik) sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitung von Visumanträgen durch den Erwerb von Betriebsausrüstung, Software und Hardware (Österreich, Finnland, Ungarn, Tschechische Republik, Spanien).
- Von Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, der Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn wurden außerdem verschiedene Schulungssitzungen und Seminare für Grenzschutzbeamte und Konsularbedienstete organisiert. Die Bandbreite reichte von Schulungen zur Verwendung bestimmter Geräte und Softwareprodukte über Workshops zum Schengen-Besitzstand und zu Ausweisfälschung bis hin zu arbeitsbezogenen Sprachkursen.

5.3.3. *Beispiele für durchgeführte Maßnahmen in bestimmten vom Fonds abgedeckten Bereichen*

A. Dokumentensicherheit und Bekämpfung von Dokumentenbetrug

Die Bekämpfung von Dokumentenbetrug – insbesondere bei Identitäts- und Reisedokumenten – ist der Europäischen Union seit jeher ein Anliegen. Sowohl der Schengener Grenzkodex als auch der Visakodex schreiben den Mitgliedstaaten die Prüfung der Echtheit von Identitäts- und Reisedokumenten vor, die zum Überqueren der Außengrenze oder zum Beantragen eines Visums verwendet werden.

Zudem gehören gemäß Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen die Sammlung und der Austausch von Informationen über gefälschte bzw. verfälschte Identitäts- und Reisedokumente zu den

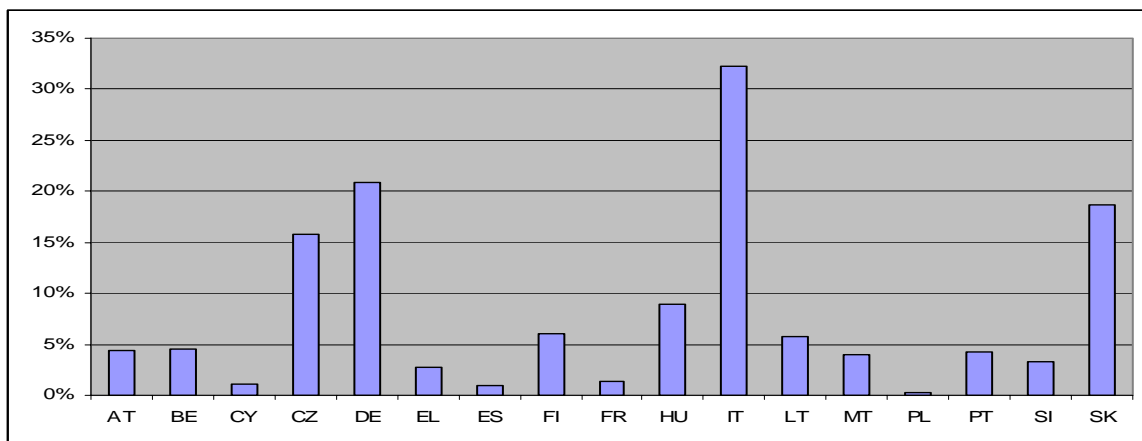
Aufgaben der im Ausland eingesetzten Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen.

Durch die vom Rat am 3. Dezember 1998 angenommene Gemeinsame Maßnahme wurde ein europäisches Bildspeicherungssystem (FADO – False and Authentic Documents Online / Gefälschte und echte Dokumente Online) eingerichtet. Das System soll den computergestützten Austausch von Informationen ermöglichen, die den Mitgliedstaaten zu echten und gefälschten Dokumenten vorliegen. Die Mitgliedstaaten wurden in den Schlussfolgerungen des Rates vom 5./6. Juni 2008 aufgefordert, umfassenden Gebrauch von diesem System zu machen.

Durch den Außengrenzenfonds wurden Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Verwendung ge- bzw. verfälschter Identitäts- und Reisedokumente unterstützt. Im Zeitraum 2007 bis 2009 führten 17 von 23 Mitgliedstaaten Maßnahmen im Zusammenhang mit diesem Ziel durch und wendeten dafür 8,7 Prozent der für diesen Zeitraum verfügbaren Gesamtmittel des Fonds auf.

Die Länder, bei denen die Bekämpfung von Dokumentenbetrug den größten Anteil am Budget hatte, waren Italien (32 Prozent), Deutschland (21 Prozent), die Slowakische Republik (19 Prozent) und die Tschechische Republik (16 Prozent). Ungarn, Finnland, Litauen, Belgien, Österreich, Portugal und Malta setzten zwischen 4 und 10 Prozent ihrer jährlichen Mittelzuweisungen für entsprechende Maßnahmen ein.

Abbildung 8: 2007–2009 – Mittelverwendung für Maßnahmen zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug als Prozentsatz der gesamten Mittelzuweisungen aus dem Außengrenzenfonds



Mit insgesamt 18 in den drei Programmjahren ausgeführten Maßnahmen gegen Dokumentenbetrug war Deutschland auf diesem Gebiet am aktivsten. In Italien konzentrierte sich ein größerer Budgetanteil auf erheblich weniger Maßnahmen: Zwischen 2007 und 2009 wurden vier Maßnahmen durchgeführt. Der tschechische Budgetanteil wurde auf sechs Maßnahmen verteilt – zwei in jedem Programmjahr. Die Slowakei führte zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug nur zwei Maßnahmen durch; für eine davon wurde ein relativ großer Teil der vergleichsweise kleinen Mittelzuweisung verwendet.

Die folgenden Arten von Maßnahmen wurden zur Früherkennung gefälschter Dokumente durchgeführt, um unrechtmäßige Einreisen in den Schengen-Raum zu erkennen bzw. zu verhindern:

- **Erwerb von Ausrüstung** für Grenzschutzbeamte und Konsulate. Die von Grenzschutzbeamten in der ersten und zweiten Kontrolllinie eingesetzten Geräte

dienen zur Überprüfung der Echtheit von Reisedokumenten. Deutschland stattete beispielsweise Flughäfen mit Dokumentenüberprüfungstechnologie aus, die das Kontrollieren von optischen, elektronischen und biometriegestützten Sicherheitselementen ermöglicht. Zur Ausrüstung, die bei Visaausstellungsverfahren in Konsulaten zum Einsatz kommt, gehören Geräte zur Erfassung biometrischer Daten, beispielsweise Fingerabdruckscanner.

- **Schulung** von Konsularbediensteten und Grenzkontrollpersonal zur Erkennung ge- bzw. verfälschter Dokumente. Frankreich setzte Mittel aus allen drei Programmen für Schulungsmaßnahmen ein, um Personal an Grenzübergangsstellen über das Erkennen gefälschter Reisedokumente und die Verwendung der technischen Ausrüstung zur Erkennung von Dokumentenbetrug zu informieren. Finnland integrierte die Schulung zur Erkennung gefälschter Dokumente in die allgemeinen Kurse zur Unterrichtung von Konsularbediensteten über Einwanderungsfragen. Deutschland bildete Grenzpolizisten in der Schnellerkennung von Dokumentenbetrug aus und schulte Dokumentenberater zur Erweiterung ihrer Kommunikationsfähigkeiten und interkulturellen Kompetenzen.
- Einsatz von **Dokumentenberatern** oder von **Verbindungsbeamten für Luftfahrtgesellschaften** und **Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen**. In Belgien, Deutschland und Finnland wurden Dokumentenberater und Verbindungsbeamte beispielsweise in Schulungen zur Erkennung gefälschter Dokumente eingebunden und diesbezüglich beraten, um Informationen zum Dokumentenbetrug an Entscheidungsträger und Konsularbedienstete in Drittländern sowie an Mitarbeiter von Fluggesellschaften und Grenzkontrollbehörden weitergeben zu können. Darüber hinaus wurden Initiativen ergriffen, um die strategische und operative Zusammenarbeit zwischen Behörden und Grenzpolizei in den jeweiligen Mitgliedstaaten einerseits und Behörden und Grenzpolizei in anderen Mitgliedstaaten und Drittländern andererseits zu verbessern und das Netz von Verbindungsbeamten auszubauen.
- Weiterentwicklung der Nutzung und Erweiterung der Datenerfassung beim System **FADO** (False and Authentic Documents Online / Gefälschte und echte Dokumente Online), einem webbasierten Instrument zur Vereinfachung des zwischen Mitgliedstaaten ablaufenden Austauschs von Informationen über erkannten Dokumentenbetrug. BE, DE und PT haben Mittel aus dem Außengrenzenfonds eingesetzt, um nationale Informations- und Verifizierungssysteme zur Überprüfung der Gültigkeit von Reisedokumenten in Verbindung mit dem FADO-System zu entwickeln oder zu erweitern. In ES und LT wurden Maßnahmen für die Verbindung nationaler Kontaktstellen und zuständiger Behörden mit dem FADO-System durchgeführt. Neben den ausgewählten Mitgliedstaaten haben auch vier weitere Mitgliedstaaten (CZ, HU, MT und SK) Maßnahmen zur Entwicklung von Datenbanken und Informationssystemen durchgeführt, die an das FADO-System anzuschließen sind, oder Maßnahmen zur allgemeinen Nutzung von FADO bei der Bekämpfung von Dokumentenbetrug eingeleitet.

B. Visa-Informationssystem

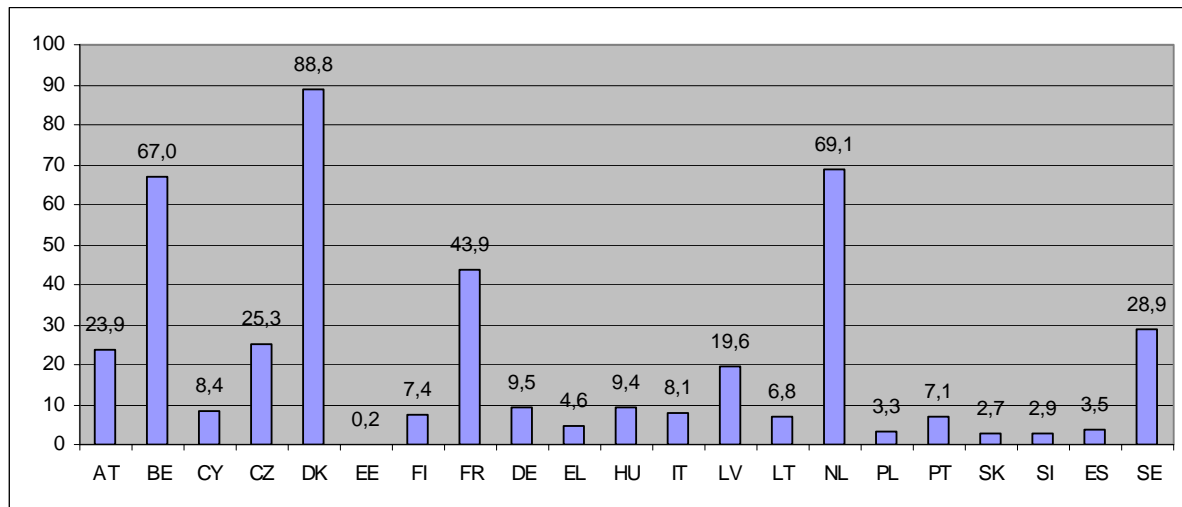
Das Visa-Informationssystem (VIS) ist ein System für den Austausch von Visadaten zwischen Schengen-Staaten; es dient damit primär zur Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik.

Darüber hinaus wird es Kontrollen an den Außengrenzen und innerhalb der Mitgliedstaaten vereinfachen und die Anwendung der Dublin-Verordnung erleichtern, in der Kriterien zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats festgelegt sind. Beim VIS handelt es sich um eine europäische zentrale Datenbank, die mit den nationalen Systemen der Mitgliedstaaten verbunden wird, damit deren Visum- und Grenzstellen bzw. andere zuständige Behörden Daten zu Visumanträgen und den zugehörigen Entscheidungen eingeben und abrufen können. Mit der Entscheidung 2004/512/EG des Rates zur Einrichtung des Visa-Informationssystems wurde die Struktur des Systems festgelegt; zudem erhielt die Kommission damit den Auftrag, für die technische Entwicklung des VIS zu sorgen. Die nationalen Systeme werden hingegen von den Mitgliedstaaten angepasst und entwickelt. Das VIS basiert auf einer zentralisierten Architektur. Es besteht aus einem zentralen Informationssystem, einer Schnittstelle in jedem Mitgliedstaat zur Herstellung der Verbindung zur betreffenden nationalen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats sowie aus der Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem zentralen Visa-Informationssystem und den nationalen Schnittstellen. In Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ist der Rechtsrahmen für die Funktionsweise des VIS festgelegt.

Das VIS wird voraussichtlich am 11. Oktober 2011 in Betrieb genommen. Die ersten drei Regionen, in denen das VIS zum Einsatz kommt, sind Nordafrika, dann der Nahe Osten und danach die Golfregion. Außerdem ist die Entwicklung eines Kommunikationsnetzwerks für einen sicheren Datenaustausch zwischen Konsulaten geplant.

Um die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer nationalen Visasysteme zu unterstützen und die VIS-Anforderungen im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik zu erfüllen, wurden VIS-bezogene Maßnahmen zu 75 Prozent durch den Fonds gefördert. Von Mitgliedstaaten wurden knapp 49 Mio. EUR in VIS-bezogene Maßnahmen investiert; dies entspricht 10 Prozent der Gesamtmittel aus dem Außengrenzenfonds für diesen Zeitraum. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Slowenien und Luxemburg führten innerhalb ihrer Jahresprogramme für den Zeitraum 2007 bis 2009 Maßnahmen zur VIS-Bereitstellung durch.

Abbildung 9: 2007–2009 – Prozent der Haushaltsmittel des Außengrenzenfonds¹⁰, die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem VIS zugewiesen sind



Dänemark, die Niederlande und Belgien haben den größten Teil ihrer Mittel Maßnahmen zugewiesen, die mit der Vorbereitung auf die VIS-Einführung zusammenhängen. Dänemark widmete alle Maßnahmen bis auf eine aus den Jahresprogrammen 2007 bis 2009 diesem Zweck, das entspricht nahezu 90 Prozent der Gesamtmittel aus dem Außengrenzenfonds. Estland wendete mit 0,2 Prozent den geringsten Mittelanteil für VIS-bezogene Maßnahmen auf (im Vergleich zu den Gesamtmitteln).

Die folgenden Maßnahmen wurden unterstützt:

- Maßnahmen für **nationale Datenbanken** dienten dazu, eine Schnittstelle für die Kommunikation mit dem Zentralsystem aufzubauen (AT), die technische Anbindung zum zentralen Visa-Informationssystem herzustellen (NL), nationale Anwendungen neu zu erstellen bzw. vorhandene Anwendungen anzupassen (Beispiele sind die Anwendung VISION in AT, VISABIO in FR, BELVIS in BE, NET-VIS in EL), für die VIS-Anbindung notwendige Software zu entwickeln und zu testen (CY, DE, DK, FI, FR, SE) und ein VIS-Einsatzzentrum einzurichten (DK).
- Maßnahmen zur Förderung der **Verbindung zu den Konsulaten** umfassten den Kauf von Hardware und Software (IT), die Neuinstallation und Aktualisierung von Visum-Workstations und zugehöriger Software in allen diplomatischen und konsularischen Stellen (AT, SE), den Erwerb von Systemen zur Verarbeitung von Fingerabdrücken und Geräten zur Erfassung biometrischer Daten (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), die Erweiterung des Netzwerks der diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen zur Sammlung von biometrischen Daten (BE) sowie die Schulung von Mitarbeitern (FI, NL, SE).
- Bei Maßnahmen für die **Verbindung von Grenzübergangsstellen** lag der Schwerpunkt auf dem Erwerb von Ausrüstung für die Datenüberprüfung (hierzu

¹⁰ In den Angaben ist technische Hilfe berücksichtigt.

gehören beispielsweise stationäre und mobile Anlagen zur Überprüfung von Fingerabdrücken), auf dem Erwerb von Geräten zur Erfassung biometrischer Daten für die Visausstellung (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL) sowie auf Schulungen für Mitarbeiter (PL).

- Finnland hat Vorbereitungen für den **Ersatz des VISION-Protokolls durch das VIS-MAIL-Kommunikationsnetzwerk** getroffen; unter anderem wurde eine SMTP-Mailserverinfrastruktur eingerichtet, und die nationale VIS-MAIL-Anwendung wurde analysiert, weiterentwickelt und getestet. Auch Spanien hat in die Entwicklung eines sicheren VIS-MAIL-Kommunikationssystems investiert.

C. Europäisches Grenzüberwachungssystem

Mit dem europäischen Grenzüberwachungssystem (EUROSUR) wird ein Mechanismus für Informationsaustausch und Kooperation eingeführt, der Grenzkontrollbehörden und Frontex eine Zusammenarbeit auf taktischer, operativer und strategischer Ebene ermöglicht. Ab 2013 erhalten die Mitgliedstaaten an den östlichen und südlichen Außengrenzen mit EUROSUR den operativen und technischen Rahmen für die Verbesserung ihres Situationsbewusstseins und ihrer Reaktionsfähigkeit. Zunächst werden die in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Überwachungssysteme zu jeweils einem einzelnen nationalen System verknüpft. Danach werden auf EU-Ebene gemeinsame Instrumente und Anwendungen entwickelt, und so wird eine rund um die Uhr verfügbare Umgebung für den sicheren Informationsaustausch entstehen. Den Kern des Systems bilden nationale Koordinierungszentren, die die Aktivitäten sämtlicher nationaler Grenzüberwachungsbehörden straffen.

EUROSUR wurde als „System der Systeme konzipiert“. Es wird einen nahezu in Echtzeit erfolgenden Austausch von Daten zur Situation an den Grenzen ermöglichen und dadurch zu angemessenen Reaktionen beitragen, die äußerst effizient und koordiniert sind.

Die Unterstützung des Fonds für die Verstärkung der maritimen Überwachungskapazität von Mitgliedstaaten in Vorbereitung auf ein gemeinsames europäisches Überwachungssystem im Mittelmeerraum und in angrenzenden Gebieten des Atlantiks hat konkrete Ergebnisse gebracht: Im Programmzeitraum 2007 bis 2009 wendete Italien im Rahmen von Priorität 2 einen Anteil von 86 Prozent der eigenen Zuweisungen für die Verstärkung der Überwachungskapazität auf; in Spanien lag der Anteil bei 85 Prozent, in Malta bei 64 Prozent, in Frankreich bei 26 Prozent, in Portugal bei 15 Prozent, in Griechenland und Slowenien bei 2 Prozent. Mit den durchgeführten Maßnahmen für insgesamt knapp 168 Mio. EUR wurden die nationalen Komponenten des europäischen Überwachungssystems (EUROSUR) aufgebaut. Der Betrag entspricht circa 32 Prozent der Fondsmittel für diesen Zeitraum. Zypern und Griechenland tätigten zudem mit Maßnahmen der Priorität 1 wichtige Investitionen für eine verbesserte Überwachung der Seegrenzen.

Die meisten der betroffenen Mitgliedstaaten haben den Aspekt der Grenzüberwachung an den Küsten in die allgemeine Verstärkung der Außengrenzenüberwachung einbezogen. Frankreich und Spanien haben dagegen gewissermaßen einen „regionalen Ansatz“ verfolgt und ein umfassendes Grenzüberwachungssystem aufgebaut. In Spanien wurde das integrierte Außengrenzenüberwachungssystem SIVE geschaffen. Ziel war es, damit die südliche Grenze der Europäischen Union quasi zu versiegeln und insbesondere die unrechtmäßige Einreise von Personen und unrechtmäßige Einfuhr von Waren über die spanische Küste zu verhindern. In

Frankreich bildet das System SPATIONAV zur Überwachung der Außengrenzen den Rahmen für alle Aktivitäten und Maßnahmen rund um die Seegrenzenüberwachung. Der Aufbau von SIVE begann vor dem Programm für 2007, die Einführung des Systems wurde jedoch mit dem Programm 2007 in die Wege geleitet. Bisher gab es drei Entwicklungs- und Erweiterungsphasen, jeweils eine innerhalb der aufeinanderfolgenden Programme.

Die übrigen Mitgliedstaaten am Mittelmeer (CY, EL, IT, MT, PT, SI) haben sich ebenfalls die Seegrenzenüberwachung zum Ziel gesetzt, jedoch (bisher) keine speziellen Systeme dafür aufgebaut.

Hier einige der von Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen der Priorität 2 mit spezifischer Ausrichtung auf EUROSUR:

- In **Spanien** wurde das **integrierte Außengrenzenüberwachungssystem SIVE** weiterentwickelt. Die Behörden betonten dabei das Potenzial für zusätzlich zu erschließende Vorteile durch eine integrierte Grenzüberwachung, insbesondere in der Straße von Gibraltar und vor den Küsten der Kanarischen und Balearischen Inseln. Jede SIVE-Implementierung besteht aus mehreren Stationen, die mit Radarsensoren und optischen Sensoren ausgestattet sind. Sie dienen der Erkennung und Identifizierung kleiner Boote (Motorboote und kleine Fischerboote), bevor diese die Küste erreichen. Die von den einzelnen Stationen erfassten allgemeinen Informationen werden an eine Kommando- und Kontrollzentrale übertragen und dort zentral gespeichert. Die Zentrale koordiniert die Einsätze von Land-, See- und Lufteinheiten. Über die Förderung des Überwachungssystems hinaus wurden Fondsmittel eingesetzt, um zwei Starrflügelflugzeuge für Seepatrouillen und die Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu erwerben (Gesamtkosten 24 Mio. EUR) und mehrere Hubschrauber und Boote unterschiedlicher Art und Größe sowie Landfahrzeuge anzuschaffen. Spanien hat dieser zentralen Zielsetzung insgesamt knapp 80 Mio. EUR aus den Jahresprogrammen 2007 bis 2009 zugewiesen. Den spanischen Behörden zufolge war die Unterstützung durch den Fonds entscheidend für die schnelle Umsetzung dieses Systems nach der Migrationskrise 2006. Vier Jahre nach dem Start der Umsetzung von SIVE nahm der Migrationsdruck auf die Seegrenze von Spanien stark ab.
- In **Frankreich** wurde **SPATIONAV** entwickelt, ein Küstennetzwerkssystem zur Aufdeckung, Identifizierung und Nachverfolgung von Wasserfahrzeugen. Das vorhandene System wurde mit den Programmen von 2007 bis 2009 schrittweise verstärkt. Durch den Erwerb von moderner Ausrüstung wie Hochfrequenzradartechnologie, Detektoren an Leuchttürmen sowie durch Investitionen in Datenverbindingssysteme wurde der Abdeckungsbereich erweitert, und die Erkennungskapazität wurde verstärkt. Frankreich hat der Optimierung von SPATIONAV in den Jahresprogrammen 2007 bis 2009 einen Betrag von 10 Mio. EUR zugewiesen.
- **Italien** ergänzte das **Seeverkehrssystem für die Küstenwache** durch Satellitentechnik und Infrarotüberwachungssysteme auf Wasserfahrzeugen. Hauptsächlich wurden Investitionen in den folgenden Bereichen getätigt: Verbesserung der Satellitenkommunikation an der Basisstation; Verbesserung des Überwachungsradar-netzes für die Küsten im zentral- und nordadriatischen Raum sowie im Westen von Ligurien und Sardinien zur Sicherung eines klaren maritimen

Situationsbewusstseins mit Radar- und Wärmebildkameraaufnahmen; Bereitstellung einer gemeinsamen Betriebssoftware für alle regionalen Polizeidienststellen und Grenzpolizeidienststellen; Schaffung einer gemeinsamen Plattform mit einheitlichen, effektiven Instrumenten und einfacherer Bedienung für Endanwender; Installation von Satellitenkommunikationssystemen mit Einbindung in die Bordsysteme von marineeigenen Offshore-Patrouillenbooten, die für Marineoperationen eingesetzt werden. Italien hat für diese Maßnahmen 47 Mio. EUR aus den Programmen von 2007 bis 2009 aufgewendet.

- **Malta** stattete die für Seeüberwachung zuständigen Streitkräfte mit einem neuen **interoperablen Kommunikationssystem** aus. Vervollständigt wurde es durch die Inbetriebnahme von vier neuen Wasserfahrzeugen, die – bezogen auf Zeit, Ausrüstung und Besatzung – mehr Kapazität für Seepatrouillen bieten. Malts Zuweisung für die Entwicklung des europäischen Überwachungssystems belief sich im Rahmen der Programme von 2007 bis 2009 auf 17 Mio. EUR.
- **Slowenien** hat in Dolga Vas ein **nationales Koordinierungszentrum** für die Zusammenarbeit nationaler Behörden bei der Kontrolle der Außengrenzen (Erkennung, Identifizierung, Intervention) eingerichtet. Für diesen Zweck wurden von Slowenien über 100 000 EUR eingesetzt. Ungarn und Österreich sind an dem Projekt beteiligt.

Auch zu Priorität 1 gehörende Maßnahmen wurden durchgeführt, um die Seeüberwachung im Mittelmeer zu verbessern:

- **Zypern** hat die Überwachungskapazität durch den Kauf von zwei Hubschraubern und zwei mittelgroßen Patrouillenbooten, die mit stationären und mobilen Überwachungssystemen ausgestattet sind, deutlich erweitert. Insgesamt wurden hierfür 5,4 Mio. EUR investiert.
- **Griechenland** verbesserte seine Grenzüberwachungskapazität durch den Erwerb verschiedener Beförderungsmittel (darunter ein Hubschrauber sowie Küstenpatrouillenboote) und Ausrüstungsgegenstände (darunter Nachtsicht- und Fernsichtgeräte). Für diese Investitionen wendete Griechenland knapp 30 Mio. EUR Programmmittel auf.

D. Automatische Grenzkontrollsysteme

Ausgehend von den aktuellen Rechtsvorschriften können Grenzkontrollen für Unionsbürger automatisiert werden, sofern diese einen elektronischen Reisepass (ePass) mit den eigenen biometrischen Daten (Gesichtsbild und seit 2009 zusätzlich Fingerabdrücke) besitzen. Einige Mitgliedstaaten haben derartige automatische Grenzkontrollsysteme bereits eingeführt. Die automatische Grenzkontrolle beginnt mit der Erfassung des Passes. Mit dem Passlesegerät werden die physischen Sicherheitselemente technisch kontrolliert; zudem wird die maschinenlesbare Zone gelesen, und die Echtheit des Dokuments wird überprüft. Ein vor Ort aufgenommenes Gesichtsbild (bzw. vor Ort erfasste Fingerabdrücke) des Reisenden werden dann mit den auf dem Chip (oder ggf. in der Datenbank) gespeicherten Daten verglichen, um die Identität des Reisenden festzustellen. Stichprobenweise erfolgt ein Abgleich mit dem SIS und mit nationalen Datenbeständen. Wenn der Vergleich erfolgreich durchgeführt wurde und das Reisedokument sich als echt erweist, öffnet sich das automatische Gate, und der Reisende

kann in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen. Ist dies nicht der Fall, wird der Reisende manuell überprüft. Grenzbehörden überwachen das gesamte Verfahren einschließlich des Gesichtsbildvergleichs – die Mitarbeiter können mehrere Gates gleichzeitig beaufsichtigen. Das System bietet zahlreiche Vorteile, beispielsweise erhöhte Sicherheit, eine verbesserte Ressourcennutzung, einen reibungslosen Grenzübertritt und eine unkompliziertere Einreise.

In Zukunft sollen Registrierungsprogramme für Reisende dieses Verfahren auf Drittstaatsangehörige ausweiten. Aktuell ist es für eine eingehende Grenzkontrolle erforderlich, dass Grenzschutzbeamte mit dem Reisenden sprechen und das Reisedokument manuell abstempeln. Mit der geplanten Vorgehensweise soll der Grenzübertritt an der Außengrenze des Schengen-Raums für häufig reisende, vorab überprüfte Personen aus Drittstaaten erleichtert werden, während gleichzeitig die Gesamtkohärenz der EU-Grenzpolitik gesichert bleibt. Drittstaatsangehörige mit Zugang zum Registrierungsprogramm könnten die Einrichtungen der automatischen Grenzkontrolle nutzen, sofern diese an einer Schengen-Grenzübergangsstelle zur Verfügung stehen.

Der Fonds hat zur Umsetzung innovativer Projekte beigetragen, mit denen automatische Grenzkontrollsysteme an Flughäfen entwickelt, getestet und in Betrieb genommen wurden. Damit sind Überprüfungen bei bestimmten Kategorien von Reisenden – hauptsächlich bei EU-Bürgern im Besitz eines elektronischen Reisepasses – möglich geworden. Das Reisedokument und Fingerabdrücke, Gesichtsbild oder Irisprofil werden dabei automatisch überprüft. Grenzschutzbeamte greifen nicht direkt ein, sondern überwachen lediglich das Verfahren.

Im Zeitraum von 2007 bis 2009 wurden rund 5,5 Mio. EUR für die Durchführung von Pilotprojekten eingesetzt, um die notwendige Ausrüstung für automatische Grenzkontrollen in Deutschland, Finnland, Frankreich und den Niederlanden sowie in Portugal und Ungarn zu testen und zu installieren:

- **Finnland** führte 2007 einen Markttest zur Einführung automatischer Grenzkontrollen durch; im Juli 2008 begann am Flughafen Helsinki-Vantaa ein Pilotprojekt mit automatischen Grenzkontrollen für EU-/EWR-/Schengen-Bürger im Besitz der neuen biometrischen Reisedokumente. Als Kofinanzierung für den Markttest und die Pilotprojekte kamen 82 528 EUR aus dem Außengrenzenfonds. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung waren am Flughafen Helsinki-Vantaa drei Gates mit automatischen Grenzkontrollen in Betrieb. Ausgehend von den in der Pilotphase gesammelten Erfahrungen wurde der reguläre Einsatz des Systems geplant, eventuell verbunden mit einer Erweiterung auf alle größeren Grenzübergangsstellen an Außengrenzen zu Land. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen fünfzehn zusätzliche Gates für den Flughafen Helsinki-Vantaa und drei Gates für den Hafen von Helsinki erworben werden.
- **Frankreich** führte das **Projekt SAS PARAFES** durch, bei dem SAS (elektronische Gates) eingerichtet wurden und das PARAFES-System zum Einsatz kam, um die persönlichen Dokumente von Passagieren bei der Einreise aus Ländern außerhalb der EU an französischen Flughäfen automatisch zu überprüfen. Vor diesem Projekt hatte das Innenministerium ein Pilotprogramm mit dem Namen PEGASE durchgeführt, bei dem einige Reisende freiwillig ihre Fingerabdrücke erfassen und speichern ließen, um dann schneller durch die Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums zu gelangen. Bei Einführung des PARAFES-Systems sollen diese

Vielreisenden dann die E-Gates (SAS) passieren können, in denen die Grenzkontrolle durch Einlesen des Passes und anschließendes Scannen der Fingerabdrücke automatisch abläuft. Im PARAFES-System werden die Informationen dann mit den in der zentralen Datenbank gespeicherten Angaben abgeglichen – bei Übereinstimmung wird der Grenzübertritt gewährt. Als Finanzrahmen sind für das gesamte Projekt 2,3 Mio. EUR veranschlagt; damit ist die Anschaffung, Bereitstellung und Ausrüstung von 17 SAS abgedeckt.

- **Portugal** führte das Projekt RAPID zur automatischen Identifizierung von Passagieren mit Reisedokumenten durch, um Personenkontrollen an den Grenzen schneller, sicherer und effektiver zu gestalten. Ein innovatives System für automatische Grenzkontrollen wurde entwickelt, das bei allen Erwachsenen im Besitz eines elektronischen Passes innerhalb des EU-Schengen-Raums zum Einsatz kommen kann. Im Rahmen des Projekts wurden 78 sogenannte VBeGates eingerichtet – automatische Kontrollgates zur Überprüfung von Reisenden mit biometrischem Pass. Im März 2007 wurden zehn E-Gate-Terminals für den Flughafen in Faro angeschafft, im Juli desselben Jahres wurden weitere 68 Terminals für die Flughäfen in Lissabon, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada und Porto Santo in Auftrag gegeben. Die Gesamtkosten des Projekts beliefen sich auf 3,5 Mio. EUR; vom Außengrenzenfonds kamen über 2 Mio. EUR.
- Die **Niederlande** führten ein Projekt durch, das Erwerb, Test und Inbetriebnahme von Ausrüstungselementen und Programmen für automatische Grenzkontrollsysteme umfasste, zunächst am Flughafen Schiphol und schließlich an allen Flug- und Seehäfen in den Niederlanden. Der Beitrag des Außengrenzenfonds zum Programm beläuft sich auf rund 180 000 EUR. Die Mittel des Außengrenzenfonds werden zum Teil dafür verwendet, ein Zukunftskonzept für den Einsatz automatischer Grenzkontrollen in den Niederlanden festzulegen.
- **Deutschland** führte von 2004 bis 2007 ein Pilotprojekt zur Verwendung von biometrischen Daten (per Iris-Scan) für eine automatische Grenzkontrolle bei Passagieren am Flughafen Frankfurt/Main durch. Angesichts der positiven Ergebnisse des Pilotprojekts entschied man sich – unterstützt durch den Außengrenzenfonds – für eine Fortsetzung und Weiterentwicklung des Einsatzes automatischer Grenzkontrollen an deutschen Flughäfen in Frankfurt und München. Das von 2007 bis 2009 durchgeführte Projekt für automatische Grenzkontrollen war mit Kosten von über 700 000 EUR verbunden; unter anderem wurden mit diesem Betrag vier automatische Grenzkontrollgates finanziert.
- **Ungarn** führte eine Untersuchung durch, um die Realisierbarkeit der Einführung eines E-Gate-Systems am internationalen Flughafen Ferihegy in Budapest zu prüfen. Ungarische Sachverständige nahmen vorhandene E-Gate-Systeme in der EU (in Lissabon, Helsinki und Frankfurt) vor Ort in Augenschein, um davon ausgehend Möglichkeiten für die Einführung eines ähnlichen Systems zu beurteilen. Die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie sollen in ein Pilotprojekt zur Einrichtung automatischer Grenzkontrollen einfließen – zunächst am Flughafen Ferihegy, auf lange Sicht potenziell an allen internationalen Flughäfen in Ungarn. Dem Projekt wurden Fondsmittel in Höhe von 14 400 EUR zugewiesen.

E. Schengener Informationssystem (SIS II)

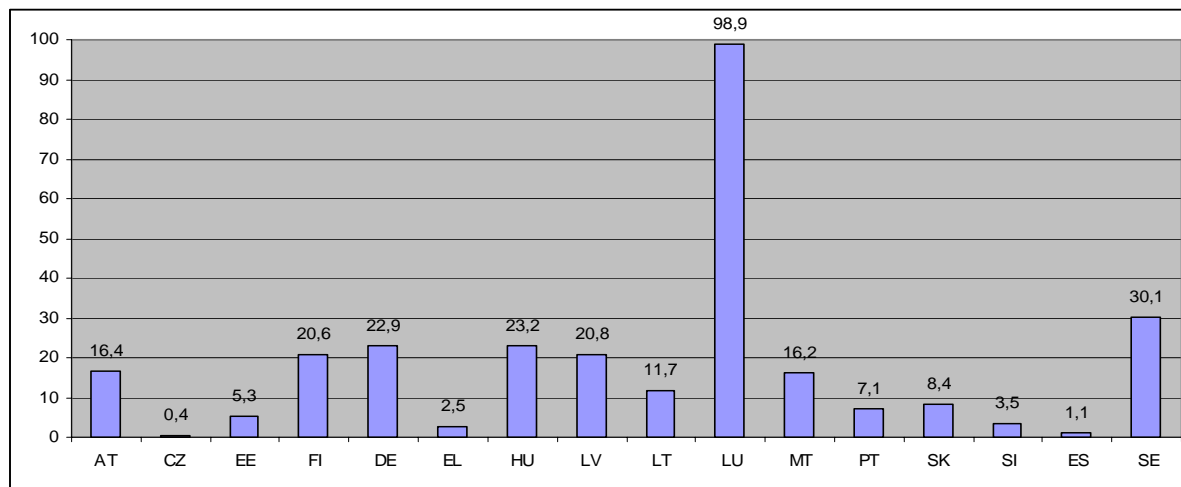
Das Schengener Informationssystem (SIS) ermöglicht den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten mithilfe eines automatisierten Verfahrens das Abrufen von Informationen über Personen und Sachen. Dem SIS kommt damit eine äußerst wichtige Funktion für die Verwaltung in den Bereichen Sicherheit, Freiheit und Recht im Schengener Raum ohne Binnengrenzen zu. Die Einrichtung erfolgte nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 zur Umsetzung des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1985. Seit 1995 ist das System in Betrieb. Da einer der Haupteinsatzzwecke des SIS die Kontrollen an den EU-Außengrenzen betrifft, trägt das System zur Umsetzung der Bestimmungen für den freien Personenverkehr bei. Das System besteht aus jeweils einem nationalen System (N.SIS) in jedem der Mitgliedstaaten sowie einem zentralen System (C.SIS), in dem alle Daten der nationalen Datenbanken zusammengetragen werden.

Die Schaffung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), das die Vorgängergeneration ersetzt, wurde notwendig, um die Einbindung neuer Mitgliedstaaten im Schengen-Raum zu ermöglichen und neue technische Funktionen zu integrieren. Mit dem Beschluss 2001/886/JI des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation wurden die juristischen Grundlagen für das Schengener Informationssystem II geschaffen. Darin ist festgelegt, dass das gemäß Titel IV des Schengener Übereinkommens von 1990 eingerichtete Schengener Informationssystem durch das SIS II ersetzt wird.

Der Außengrenzenfonds unterstützt Mitgliedstaaten bei ihrer Vorbereitung für die nationalen Komponenten des SIS II mit Blick auf die Inbetriebnahme des Gesamtsystems, die für 2013 geplant ist.

Im Zeitraum von 2007 bis 2009 führten 16 Mitgliedstaaten (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES und SE) Maßnahmen im Zusammenhang mit dem SIS durch. Insgesamt wurden dafür 25,5 Mio. EUR aufgewendet; das entspricht 5,5 Prozent der gesamten Außengrenzenfonds-Mittelzuweisung für diesen Zeitraum.

Abbildung 10: 2007-2009 – Prozent der Haushaltsmittel des Außengrenzenfonds¹¹, die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem SIS zugewiesen sind



In Luxemburg, dem kleinsten Begünstigten, wurden die verfügbaren Mittel ausschließlich für die Durchführung von SIS-bezogenen Projekten verwendet. Andere Mitgliedstaaten, die – mit über 20 Prozent ihrer Zuweisung aus dem Fonds – umfassend in das SIS investierten, waren Finnland, Deutschland, Ungarn, Lettland und Schweden.

Bei den von Mitgliedstaaten unterstützten Maßnahmen ging es schwerpunktmäßig um Erwerb und Anpassung der notwendigen Hardware und Software (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), um die Entwicklung neuer Anwendungen für die betroffenen nationalen Behörden (SE), um Verbesserungen innerhalb der vorhandenen nationalen Systeme und die Vorbereitung der Migration auf SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), um die Entwicklung von SISone4all als Übergangsphase vor der Einführung des SIS II (HU, SI, SK), um die nachfolgende Migration auf SIS II (LT, LU, MT, SK), um die Anpassung des SIRENE-Arbeitsablaufsystems (AT, EE, ES, HU, MT), um Tests zur Vorbereitung der Migration auf SIS II und die Anbindung der nationalen Systeme an das C.SIS (AT, SI) sowie um Workshops und Schulungen für Mitarbeiter (CZ, EL).

6. VORLÄUFIGE ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

6.1. Beurteilung seitens der Mitgliedstaaten

6.1.1. Erzielte Ergebnisse

Die meisten Mitgliedstaaten beurteilten die Ergebnisse der durch den Fonds kofinanzierten Maßnahmen insgesamt positiv. Die Möglichkeiten für Projekte im Rahmen des Fonds wurden als effektiv und nützlich eingestuft. Der Fonds wird geschätzt aufgrund seines wichtigen Beitrags zu den Aktivitäten der Mitgliedstaaten auf den Gebieten des integrierten Grenzschutzes, der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik und der Einführung von IT-Großsystemen. Darüber hinaus hat der Fonds die Haushaltsbeschränkungen abgedeckt, zu denen es bezogen auf die genannten Themenfelder im Zuge der ungünstigen wirtschaftlichen

¹¹ In den Angaben ist technische Hilfe berücksichtigt.

Entwicklung kam. Die Mitgliedstaaten betonen, dass durch die Sparmaßnahmen der nationalen Haushaltsbehörden einige Aktivitäten nicht oder nicht rechtzeitig hätten durchgeführt werden können, wenn es die Kofinanzierung durch den Fonds nicht gegeben hätte.

Insbesondere würdigen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Kofinanzierung von **innovativen Projekten, etwa zur Einführung von Technologien auf dem neuesten Stand der Technik** (speziell von mobilen und stationären Geräten für Grenzkontrollen und Grenzüberwachung sowie von automatischen Grenzkontrollsystemen) und die Verbesserung der Überwachungs- und Reaktionsfähigkeit von Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu Land, zu Wasser und in der Luft (durch Videoüberwachungssysteme, Beförderungsmittel und untereinander kompatible Kommunikationssysteme). Die entsprechenden Maßnahmen haben zur **kostengünstigeren Abwicklung des Reiseverkehrs ohne Sicherheitseinbußen** geführt.

6.1.2. Herausforderungen bei der Umsetzung

Die meisten Mitgliedstaaten waren mit den durch die Fondsmittel erreichten Ergebnissen zufrieden, viele wiesen jedoch auf Probleme bei der Umsetzung hin und regten eine Vereinfachung der regulatorischen Rahmenbedingungen an.

Der erste zu nennende Aspekt: Die ersten beiden Jahre waren durch eine gewisse Unsicherheit gekennzeichnet; zudem kam es zu Verzögerungen bei der Verabschiedung der regulatorischen Rahmenbedingungen und der Jahresprogramme. Bei den meisten Mitgliedstaaten wurden die Programme für 2007 und 2008 am Ende des Jahres 2008 gebilligt – dadurch verkürzte sich der Zeitrahmen für die Umsetzung der Projekte. Ein zweiter Punkt: Die Bestimmungen zur Förderfähigkeit von Ausgaben wurden als komplex und umständlich eingeschätzt. Da Programme auf Jahresbasis konzipiert werden, die Maßnahmen jedoch gegebenenfalls innerhalb von 2,5 Jahren umgesetzt werden, überschneidet sich zudem der Durchführungszeitraum des einen Jahresprogramms mit dem Zeitraum der Ausarbeitung des nachfolgenden Jahresprogramms sowie mit dem Zeitraum der Berichterstellung für das vorherige Jahresprogramm. Wenn bei einem Programm eine Änderung erforderlich war, musste bis zu einer bestimmten Frist ein geändertes Dokument ausgearbeitet und eingereicht werden. Die Mitgliedstaaten empfanden es als mühsam, die Anforderungen zu erfüllen und gleichzeitig die verfügbaren Ressourcen zur Durchführung verschiedener Planungs-, Berichterstellungs- und Verwaltungsaufgaben für mehrere Programme bereitzustellen. Der Organisationsaufwand für diese sich überschneidenden Verpflichtungen wurde als sehr hoch wahrgenommen; innerhalb einer begrenzten Zeitspanne musste ein erhebliches Arbeitspensum bewältigt werden.

Von den anfänglichen Verzögerungen und Schwierigkeiten abgesehen bestand die Hauptherausforderung – bezogen auf die termingerechte Durchführung von Maßnahmen im Rahmen dieses Fonds – in den Vergabeverfahren. Für die fraglichen Ausschreibungsverfahren sind eine Vorausplanung sowie interne Beratungen mit anderen zuständigen öffentlichen Einrichtungen erforderlich; in einigen Fällen muss auch die Zustimmung dieser Stellen eingeholt werden. Die Verfahren bestehen in der Regel aus mehreren Phasen, zusätzlich können durch den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen weitere Schritte notwendig sein. Das Endergebnis ist unter Umständen nicht zufrieden stellend; gegebenenfalls muss das Projekt unterbrochen, verschoben, gestrichen oder dem Umfang nach verändert werden. Mehrere Mitgliedstaaten waren mit derartigen Schwierigkeiten konfrontiert, die erhebliche negative Auswirkungen auf den Mittelverbrauch haben können. In einigen Fällen ergaben sich nach

dem Vergabeverfahren Probleme durch Verzögerungen und andere Terminkonflikte im Zusammenhang mit der Lieferung und Überprüfung von Ausrüstungsgegenständen und Dienstleistungen externer Auftragnehmer (im Ausland). Zum Teil stellte sich später heraus, dass die Durchführungskosten entweder niedriger oder höher waren als erwartet; manchmal wurden während der Durchführung nicht förderfähige Kosten erkannt.

Bei Ländern, die nicht in Euro rechnen, führten Wechselkursschwankungen durch finanzielle und wirtschaftliche Faktoren zu Änderungen an der ursprünglichen Haushaltsplanung.

Angesichts dieser Bedingungen machten die Mitgliedstaaten ohne Ausnahme von der Möglichkeit Gebrauch, die Jahresprogramme abzuändern, um eine bessere Mittelverwendung zu erreichen. Im Berichtszeitraum übermittelten 15 Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE und SI) insgesamt 43 Änderungsanträge zu den Jahresprogrammen 2007 bis 2009. Bei 39 davon war eine formale Entscheidung durch die Kommission erforderlich (8 aus dem Jahresprogramm 2007, 14 aus dem Jahresprogramm 2008 und 17 aus dem Jahresprogramm 2009).

Durch Überarbeitung der Jahresprogramme konnten die Mitgliedstaaten ihre Programmplanung an veränderte Situationen anpassen und auf unerwartete Entwicklungen und auftretende Schwierigkeiten eingehen. Der Verwaltungsaufwand stieg dadurch allerdings an.

Bei diesem Fonds, der im Wesentlichen über Durchführungsstellen von einer begrenzten Anzahl öffentlicher Einrichtungen umgesetzt wird, haben Mitgliedstaaten – womöglich in stärkerem Umfang als bei anderen Ausgabenprogrammen – mehr Flexibilität: Sie können Programme anpassen, indem sie einige Maßnahmen durch andere laufende Projekte ersetzen, die ebenfalls zielführend für die in den Mehrjahresprogrammen festgelegten nationalen Strategien sind.

Um die Schwierigkeiten abzuschwächen, initiierte die Kommission drei Überarbeitungen der Durchführungsbestimmungen: Der Förderzeitraum wurde verlängert, und die Bestimmungen für die Förderfähigkeit der Ausgaben wurden wesentlich vereinfacht. Die Durchführung der Initiativen erfolgte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Diese bestätigten, dass sich die Verwaltung und Ausführung der Maßnahmen durch die Änderungen verbessern würden. Zahlreiche Projekte könnten damit zufrieden stellend umgesetzt werden.

6.2. Ergebnisbeurteilung seitens der Kommission

Nach Sichtung der Berichte von Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung weiterer Informationen, unter anderem aus Überwachungsaufträgen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die mit dem Fonds verfolgten Ziele trotz Anfangsschwierigkeiten und einigen spezifischen Problemen mit den Bestimmungen und der Umsetzung erreicht wurden. Für den Zeitraum 2007 bis 2009 hat der Fonds seinen Zweck als spezifisches Instrument für die Zuweisung von EU-Fördermitteln – ausgerichtet auf das Ankurbeln von Investitionen an Grenzen und in Konsulaten im Interesse des Schengen-Raums als Gesamtheit – klar erfüllt. Wie in Abschnitt 5.3.3 veranschaulicht wurde, diente der Fonds zur **aktiven Verstärkung von wichtigen politischen Initiativen und Projekten der EU. Er hat damit wesentlich zur Förderung des integrierten Grenzschutzes sowie zur Nutzung neuer Technologien zur Erleichterung der legalen Reisetätigkeit beigetragen. Durch den Fonds wurden nicht nur die Entwicklung des Schengener Informationssystems und die Entwicklung des**

Visa-Informationssystem unterstützt, sondern auch Pilotprojekte zur Einführung automatischer Grenzkontrollen und zur Vorbereitung des Registrierungsprogramms für Reisende. Dank der – wenn auch relativ geringen – finanziellen Unterstützung dieser Maßnahmen durch den Fonds wurden im Zuge der Entwicklung derartiger innovativer Systeme wertvolle Erfahrungen gesammelt, die bei der Kommission als wichtiges Element in die weiteren Vorbereitungen für das „Smart Borders“-Konzept der Zukunft einfließen werden, insbesondere mit Blick auf eine mögliche Nutzung auch für Drittstaatsangehörige. In dieser Hinsicht werden die Mitgliedstaaten ermutigt, Fingerabdrucklesegeräte in ihre Projekte für automatische Grenzkontrollsysteme einzubeziehen, damit diese in Bezug auf das Einreise-/Ausreisensystem und auf Registrierungsprogramme für Reisende („Smart Borders“-Initiative) zukunftssicher sind. Der Fonds war außerdem sehr nützlich dafür, innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums Investitionen in gefährdeten Gebieten wie dem Mittelmeerraum anzuregen.

Er hat dazu beigetragen, das Management der EU-Außengrenzen zu verbessern, die illegale Einwanderung zu bekämpfen und die Kooperation der Mitgliedstaaten zu verstärken. Die folgenden Ergebnisse sind Beleg dafür:

- Erstens haben die Mitgliedstaaten dank der Investitionen in nationale Kommunikationssysteme, in die Infrastruktur an Grenzübergangsstellen, in moderne Betriebsausrüstung für Grenzkontrollen und Grenzüberwachung sowie in Beförderungsmittel und Schulungen für Grenzschutzbeamte von erheblichen technischen Verbesserungen an der Außengrenze und an Grenzübergangsstellen profitiert. Die Sicherheit an den EU-Außengrenzen hat sich erhöht, Grenzverkehrskontrollen sind effektiver geworden, und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene wurde verbessert. Der Fonds hat somit einen Beitrag geleistet zum nationalen **Einsatz für ein effizientes Management der Außengrenzen und insbesondere für die Bekämpfung der illegalen Einreise in den Schengen-Raum. Frühere Investitionen (Schengen-Fazilität) werden komplettiert**, und das integrierte Grenzschutzsystem der EU wird **weiter gestärkt**.
- Zweitens haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der Jahresprogramme 2007 bis 2009 die notwendige Ausrüstung für das VIS und SIS II erworben und aktualisiert, sodass nun eine problemlose Anbindung der nationalen Plattformen an die zentralen Systeme möglich ist. Da alle teilnehmenden Mitgliedstaaten die Entwicklung ihrer nationalen Systeme vorangetrieben haben müssen, um das korrekte Funktionieren der europäischen Projekte als Ganzes zu sichern, hat sich der Fonds in seiner langfristigen Rahmenfunktion zur Ergänzung nationaler Finanzmittel als wesentlich für die Umsetzung dieser gemeinsamen IT-Projekte erwiesen.
- Schließlich ist festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten die durch den Fonds bereitgestellten zusätzlichen Mittel in die Verstärkung der Sicherheit von Konsularstellen sowie in moderne Ausrüstung investiert haben (darunter auch Geräte zur Erfassung biometrischer Daten), um die Bearbeitung von Visumanträgen zu verbessern. Die durchgeführten Maßnahmen haben zu einer schnelleren Bearbeitung von Visumanträgen, zu einer höheren Qualität der Dienstleistungen sowie zu einer einheitlichen und gerechten Behandlung von Visumantragstellern beigetragen.

Ein Teil des Erfolgs ist auf das spezielle Konzept des Fonds zurückzuführen: Der Fonds zeichnet sich durch einen **begrenzten Umfang** aus. Er ist verbunden mit Maßnahmen, die an den physischen Außengrenzen durchgeführt werden oder mit der Visaausstellung in Zusammenhang stehen. Damit bleiben viele Maßnahmen außen vor, die Mitgliedstaaten im Rahmen des vierstufigen Grenzschutzmodells durchführen, beispielsweise Aktivitäten innerhalb des Schengen-Gebiets (wie Patrouillen im Landesinneren oder Personenkontrollen außerhalb der Grenzübergangsstellen). Auch Aktivitäten, die ausgerichtet sind auf Migrationskontrolle, höhere Seeverkehrssicherheit und verbessertes Seeverkehrsmanagement sowie allgemeine Flughafensicherheit, werden nicht durch den Fonds gefördert. Dadurch ist eine zielgerichtete Unterstützung möglich, und eine Zersplitterung der Fondsmittel wird vermieden. Andererseits ergibt sich daraus die Notwendigkeit, geplante Maßnahmen sorgfältig auf Übereinstimmung mit den spezifischen Zielen zu prüfen.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang: Die mit dem Fondsbeitrag erworbenen Ausrüstungsgegenstände, Beförderungsmittel und IT-Systeme sind häufig für **mehrere Zwecke** einsetzbar (etwa für warenbezogene Grenzkontrollen, die Bekämpfung von Schmuggel und Umweltkriminalität oder Such- und Rettungsmaßnahmen auf See). Bedingt durch den begrenzten Anwendungsbereich des Fonds ist in vielen Fällen eine Aufschlüsselung erforderlich – zusätzliche Statistiken müssen erstellt werden, das Management der Maßnahmen wird komplizierter. Kurz gesagt: Entsprechende Verwaltungs- und Kontrollaktivitäten werden auch künftig zwingend mit Ausgabenprogrammen dieser Art verbunden sein. Durch die Organisationsstruktur innerhalb eines Mitgliedstaats kann die Situation zusätzlich verkompliziert werden, wenn beispielsweise Grenzschutzbeamte den Polizeibehörden zugeordnet sind und/oder auch andere (zum Teil nicht zollbezogene) Aufgaben haben.

7. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

7.1. Empfehlungen für den verbleibenden Zeitraum des Mehrjahresprogramms

Grundlage dieses Berichts sind die ersten drei Programmjahre; Schlussberichte liegen nur für ein Jahresprogramm vor. Der Übermittlungszeitpunkt wurde gewählt, um das Europäische Parlament und den Rat dadurch bei der Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens zu unterstützen; Ziel war insofern nicht die Bereitstellung einer umfassenden und abschließenden Bewertung.

Die Ergebnisse dieser drei Jahre sind nicht notwendigerweise repräsentativ. Die ersten Jahresprogramme wurden unter erheblichem Zeitdruck zusammengestellt und umgesetzt; es konnte nur auf wenige vorherige Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten zurückgegriffen werden. Knapp 30 Prozent der Fondsmittel wurden für diesen Zeitraum zur Verfügung gestellt; die verbleibenden 70 Prozent werden den kommenden vier Jahresprogrammen zugewiesen.

7.1.1. Stärker strategisch ausgerichtete Verwendung der Mittel

Die Programmplanung für 2010 lief erheblich reibungsloser ab. Dank der Erfahrungen aus der ersten Phase und der Änderungen bei den Durchführungsbestimmungen sowie angesichts des deutlichen Anstiegs der jährlichen Zuweisungen haben die Mitgliedstaaten hervorragende Voraussetzungen dafür, die Mittel im Zeitraum 2010 bis 2013 bestmöglich zu nutzen. Um dazu beizutragen, sind die Mitgliedstaaten von 2011 an aufgefordert, ein

Maßnahmenprogramm zu entwickeln, das speziell auf einige wichtige strategische Ziele ausgerichtet ist. Dies entspricht dem im Basisrechtsakt verankerten Grundsatz, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass die Unterstützungsmaßnahmen des Fonds und der Mitgliedstaaten mit den Maßnahmen, Programmen und Prioritäten der Union im Einklang stehen. Das übergeordnete Ziel ist dabei die Hervorhebung der Kohärenz mit den wichtigsten gemeinsamen Prioritäten der EU gemäß deren Festlegung im Stockholmer Programm – dies ist notwendig für die erfolgreiche Bewältigung von Migrationsströmen im gesamten Schengen-Raum.

Den Mitgliedstaaten wurde infolgedessen nahegelegt, **die Mittel aus dem Fonds vor allem für Investitionen zu verwenden, die zum Erreichen der folgenden fünf strategischen Ziele notwendig sind:**

1. Umsetzung des SIS II in die Praxis;
2. Bereitstellung des VIS in konsularischen Vertretungen und an Grenzübergangsstellen;
3. konsularische Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten;
4. Aufbau des europäischen Überwachungssystems
5. und Einführung neuer Technologien zur Unterstützung eines unkomplizierteren Grenzübertritts (insbesondere durch die automatischen Grenzkontrollsysteme).

Die Fondsmittel für 2011 wurden primär auf die Erfüllung der EU-Anforderungen in diesen Bereichen ausgerichtet, und dieser Ansatz wird für den Zeitraum 2012 bis 2013 intensiviert.

7.1.2. Verstärkung des strategischen Ansatzes durch angemessene Planung für mehrere Jahre

Mit dem als Instrument für den Kapazitätsaufbau konzipierten Fonds soll im Wesentlichen eine Kofinanzierung für Anschaffung, Aktualisierung, Entwicklung, Bereitstellung und Renovierung von Infrastruktur, IT-Systemen, Ausrüstung und Beförderungsmitteln geboten werden. Maßnahmen zum Ausbau von Kapazitäten sind grundsätzlich **langfristig angelegt**; sie zeichnen sich in der Regel nicht durch typische Merkmale von Projekten aus, die innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens durchgeführt werden. **Die Mitgliedstaaten könnten die Möglichkeiten umfassender prüfen, Projekte** entsprechend den regulatorischen Rahmenbedingungen **auf mehrere Jahre anzulegen** und so auch die Häufigkeit von Auswahlverfahren zu verringern und eine stabile mehrjährige Finanzplanung zu etablieren.

7.1.3. Ergänzung des Kapazitätsaufbaus durch bei Bedarf bereitgestellte operative Unterstützung

Per se auf die Instandhaltung von Geräten oder die Durchführung von (Überwachungs-)Einsätzen ausgerichtete Maßnahmen wurden nicht in die Jahresprogramme einbezogen. Derartige Aktivitäten sind grundsätzlich Bestandteil der **laufenden Tätigkeiten** auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass nach angemessener Erfüllung der oben aufgeführten fünf strategischen Ziele und der verbleibenden nationalen Kapazitätsaufbauziele Mittel aus dem Fonds auch zur Unterstützung eines fortgesetzten effektiven Einsatzes früherer

Investitionen, die mit EU-Mitteln getätigt wurden, verwendet werden könnten. Künftige Maßnahmen könnten also auch zur Finanzierung von Wartungen, Reparaturen und Aktualisierungen im Zusammenhang mit Investitionen aus vorangegangenen Jahresprogrammen des Fonds oder – bei einigen Ländern – der Schengen-Fazilität dienen. Diese Möglichkeit besteht zudem bei Notfällen. Derartige Maßnahmen würden überdies die zugrunde liegende Philosophie untermauern: Mitgliedstaaten, die die Außengrenzen sichern, erbringen damit eine allgemeine Leistung im Interesse und im Auftrag anderer Mitgliedstaaten.

7.2. Vorbereitung der ersten Ex-Post-Bewertung (2012)

Der nächste Meilenstein für den Fonds ist der Ex-post-Bewertungsbericht für 2007 bis 2010. Gemäß dem Basisrechtsakt muss die Kommission den Bericht bis zum 31. Dezember 2012 vorgelegen.

Die Arbeiten daran laufen. Leider kann ein Bericht zu den Ergebnissen des Jahresprogramms 2010 bis zum 30. Juni 2012 – wie im Basisrechtsakt angegeben – von den Mitgliedstaaten nicht erwartet werden, da der Förderzeitraum für 2010 erst in der zweiten Jahreshälfte 2012 endet. Damit vollständige Daten für 2010 vorliegen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Beiträge stattdessen bis Ende Oktober 2012 einzureichen.

Aufbauend auf diesem Zwischenbericht könnte die Ex-Post-Bewertung für den Zeitraum 2007 bis 2010 ein umfassenderes Bild zu den Auswirkungen des Fonds auf nationaler Ebene und EU-Ebene liefern. Einzugehen ist dabei auf Leistungen, Ergebnisse und den Auswirkungen im Bereich Grenzschutz und Visapolitik in den Mitgliedstaaten. Die übergeordneten Ziele der Bewertung können somit wie folgt beschrieben werden:

- Ermittlung der Ergebnisse, die sich aus den durch den Fonds für die Steuerung der Migrationsströme an Grenzen und in Konsulaten geförderten Maßnahmen ergeben, also Messung des Beitrags der EU-Investitionen in Infrastruktur, Ausrüstung, Beförderungsmittel, IT-Systeme und Schulung zur Verbesserung der Kapazitäten für Grenzkontrollen, die Überwachung, Kontrollen vor dem Grenzübertritt sowie Visaausstellungsverfahren in Mitgliedstaaten;
- Klare Unterscheidung zwischen dem, was einerseits für die Organisation des öffentlichen Auftrags zur Durchführung von Grenzkontrollen und der Visapolitik erzielt wurde, und dem, was andererseits für die Einreise von Reisenden und Visumantragstellern in die EU erreicht wurde;
- Bewertung, inwieweit der Fonds durch die einzelnen nationalen Grenzschutz- und Visaverwaltungssysteme einen Beitrag zur Verhinderung von illegalen Grenzübertritten und illegalen Aufenthalten geleistet hat; zu berücksichtigen sind dabei die Strategie des Mehrjahresprogramms, die spezifischen nationalen Ziele sowie die Entwicklung der Migrationsströme, die sich auf das System auswirken;
- Beurteilung des Fondsbeitrags zur Anwendung von EU-Recht einschließlich des Schengener Grenzkodex und des Visakodex sowie zur Entwicklung spezifischer EU-Projekte, beispielsweise für das VIS und SIS II;

- Abschätzung des Ergebnisses unter Berücksichtigung des Verhältnisses der EU-Zuweisungen aus dem Fonds zu den allgemeinen nationalen Beiträgen (finanzieller und anderer Art) sowie Ermittlung anderer relevanter Faktoren, die gegebenenfalls einen Einfluss auf die Maßnahmen hatten.