



Brüssel, den 23.4.2014  
COM(2014) 235 final

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

**zur Ex-post-Bewertung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2010  
(Bericht gemäß Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe c der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des  
Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007)**

## 1. UMFANG UND ZWECK DES BERICHTS<sup>1</sup>

Der Außengrenzenfonds<sup>2</sup> wurde für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtet und mit Haushaltsmitteln in Höhe von 1858 Mio. EUR ausgestattet. Er ist Teil des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“<sup>3</sup> mit Gesamtmitteln in Höhe von 4032,23 Mio. EUR.

Mit dem Außengrenzenfonds soll die Schaffung einheitlicher Kapazitäten für die Steuerung der Migrationsströme und die Anwendung gemeinsamer Grenz- und Visaverwaltungsnormen im Schengen-Raum unterstützt werden. Er wurde eingerichtet, um die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern<sup>4</sup>, indem sie finanzielle Unterstützung für die Steuerung ihrer Migrationsströme erhalten und ein Beitrag zur Entwicklung eines gemeinsamen Systems für den integrierten Grenzschutz geleistet wird. Am Außengrenzenfonds, dem ein strategisches Mehrjahresprogramm für den gesamten Programmzeitraum zugrunde liegt, sind 28 Länder<sup>5</sup> beteiligt. Die jährlichen Mittelzuweisungen werden gesondert verhandelt und in Jahresprogrammen festgelegt.

Gemäß der Entscheidung zur Einrichtung des Außengrenzenfonds ist die Kommission gehalten, bis zum 31. Dezember 2012 einen Ex-post-Bewertungsbericht über die Durchführung des Fonds im Zeitraum 2007 bis 2010 vorzulegen.<sup>6</sup> Diesem Bericht müssen nationale Bewertungsberichte über die Ergebnisse und Auswirkungen der aus dem Fonds kofinanzierten nationalen Maßnahmen zugrunde liegen.<sup>7</sup> Ursprünglich sollten die Mitgliedstaaten ihre Berichte bis zum 30. Juni 2012 vorlegen. Da diese Frist jedoch mit dem Ablauf des Zeitraums der Förderfähigkeit für die Maßnahmen des Jahresprogramms 2010 zusammenfiel, wurde sie bis zum 31. Oktober 2012 verlängert, sodass die Gesamtergebnisse einbezogen werden konnten.

Dieser Bericht enthält die wichtigsten Ex-post-Ergebnisse aus 26 teilnehmenden Ländern<sup>8</sup>; sie beziehen sich auf Mittelzuweisungen in Höhe von 630 Mio. EUR bzw. 40 % der Mittelvergabe des Fonds insgesamt. Um die Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials zu gewährleisten, waren den Mitgliedstaaten Berichtsvorlagen übermittelt worden, die im gemeinsamen Ausschuss „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“<sup>9</sup> diskutiert und ergänzt worden waren. Die Zusammenfassung der nationalen Ex-post-Bewertungsberichte wurde von einem privaten Auftragnehmer erstellt.

---

<sup>1</sup> Haftungsausschluss: Dieser Bericht basiert hauptsächlich auf Zahlenmaterial, das von den teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurde. Die Kommission hat sich umfassend um dessen Prüfung bemüht, kann Unstimmigkeiten oder Ungenauigkeiten allerdings nicht vollständig ausschließen. Diese dürften die Gültigkeit der Schlussfolgerungen jedoch nicht beeinträchtigen.

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

<sup>3</sup> KOM(2005) 123 endg. Zu dem Generellen Programm gehören drei weitere Fonds: der Europäische Rückkehrfonds, der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen und der Europäische Flüchtlingsfonds.

<sup>4</sup> Entsprechend der gängigen Praxis wird der Begriff „Mitgliedstaaten“ für die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens von Schengen unabhängig davon verwendet, ob es sich um EU-Mitgliedstaaten oder assoziierte Staaten handelt.

<sup>5</sup> Zu den am Außengrenzenfonds im Zeitraum 2007-10 beteiligten Ländern gehören die EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands und die Schengen-assozierten Staaten Island, Norwegen und die Schweiz. Liechtenstein zahlt in den Außengrenzenfonds ein, nimmt jedoch nicht daran teil. Die assoziierten Staaten, Bulgarien und Rumänien schlossen sich dem Fonds im Jahr 2010 an.

<sup>6</sup> Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe c der Entscheidung Nr. 574/2007/EG.

<sup>7</sup> Artikel 52 Absatz 2 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 574/2007/EG.

<sup>8</sup> Luxemburg hat keinen Bewertungsbericht vorgelegt. Die Schweiz legte ihren Bericht verspätet vor, sodass er nicht in den Synthesebericht mit den aggregierten Daten und damit auch nicht in den vorliegenden Bericht einfließen konnte.

<sup>9</sup> Kurz SOLID-Ausschuss.

In den nachstehenden Kapiteln werden Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Komplementarität und Mehrwert des Außengrenzenfonds im Zeitraum 2007-2010 erörtert.

## **RELEVANZ DES AUSSENGRENZENFONDS FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION UND DIE TEILNEHMENDEN LÄNDER**

### **Relevanz des Außengrenzenfonds für die EU zum Zeitpunkt seiner Einrichtung**

Mit den Erweiterungen der EU in den Jahren 2004 und 2007 erwartete eine bisher nie dagewesene Zahl von EU-Bürgern, dass ihnen die Vorteile des Lebens in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zugutekommen. Gleichzeitig erwachsen der EU daraus neue Herausforderungen bei der Sicherung ihrer Außengrenzen. Mit dem Inkrafttreten des Schengen-Besitzstands 2007 und 2008 in zehn weiteren Ländern wurden die Außengrenzen Österreichs, der Tschechischen Republik, Deutschlands, Polens und der Slowakischen Republik zu Binnengrenzen. Weder rein nationale Maßnahmen noch Maßnahmen auf EU-Ebene reichten aus, um die Migrationsströme zu bewältigen. Zudem hätten alle die Folgen zu spüren bekommen, wenn auch nur ein Schengen-Staat die EU-Außengrenzen nicht wirksam geschützt hätte.

Der Außengrenzenfonds ist das erste EU-Instrument zur Finanzierung des Schutzes der Außengrenzen. Er ist Teil des politischen Instrumentariums, zu dem auch die Agentur Frontex, der Schengener Grenzkodex und der künftige Schengen-Evaluierungsmechanismus gehören. Sein Hauptziel besteht in der Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, indem die Lasten des Schutzes der Außengrenzen geteilt und ihre Kapazitäten zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des Schengen-Besitzstands ausgebaut werden.

Bei der Zuweisung der Mittel für die Jahresprogramme der Mitgliedstaaten werden deren Aufgaben im Auftrag des Schengen-Raums insgesamt berücksichtigt. Einbezogen wird auch die spezifische Situation jedes Landes, d. h. die Länge der zu schützenden Außengrenzen, die Zahl der Grenzübergangsstellen, der erteilten Visa und der Einreiseverweigerungen. 2011 wurde die jährliche Verteilung der Mittel für die SOLID-Fonds auf die Mitgliedstaaten einer Bewertung unterzogen.<sup>10</sup> Der diesbezügliche Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Anwendung der Kriterien im Allgemeinen als zufriedenstellend anzusehen und eine Änderung der Kriterien daher nicht erforderlich ist. Größere Länder, die mit umfangreichen Migrationsströmen vertraut sind, erhalten aus dem Fonds einen Zuschuss zu bereits vorhandenen Haushaltsmitteln, während in kleineren Ländern mit nur begrenzten Mitteln erhebliche Investitionen aus dem Fonds getätigt werden, die andernfalls nicht möglich wären.

Der Außengrenzenfonds wird bei geteilter Mittelverwaltung im Rahmen nationaler Jahresprogramme durchgeführt. Jeder Mitgliedstaat hat eine zuständige Behörde benannt, der die Kommission die Mittel zur Finanzierung nationaler Maßnahmen zuweist. Die zuständige Behörde übernimmt die Auswahl und Verwaltung der einzelnen Projekte.

Aus dem Fonds werden Mittel zur Unterstützung nationaler Maßnahmen zugewiesen, die fünf Prioritäten zuordenbar sind:<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Mitteilung über die Anwendung der Kriterien für die Verteilung der Ressourcen unter den Mitgliedstaaten im Rahmen der SOLID-Fonds (KOM(2011) 448).

<sup>11</sup> Entscheidung der Kommission 2007/599/EG zur Durchführung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Zeitraum 2007 bis 2013.

- Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf Personenkontrollen und die Überwachung der Außengrenzen;
- Aufbau und Implementierung der nationalen Komponenten eines europäischen Außengrenzenüberwachungssystems sowie eines ständigen Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen;
- Visumerteilung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
- Einrichtung von IT-Systemen, die für die Anwendung der EU-Vorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum erforderlich sind;
- wirksame und effiziente Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum.

Aus dem Fonds werden nicht nur nationale Programme gefördert sondern auch Schengenweite Maßnahmen finanziert. Mit den „Gemeinschaftsmaßnahmen“ sollen in erster Linie grenzüberschreitende Maßnahmen zur Verstärkung der Grenzkontrollen und der Visapolitik und zur Bewältigung von Notsituationen an den Außengrenzen unterstützt werden. Im Programmzeitraum 2007-2010 waren jährlich bis zu 6 % der verfügbaren Fondsmittel für diese Maßnahmen vorbehalten. Ergänzend zu den im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bereitgestellten Finanzmitteln unterstehen einige der innerhalb von Gemeinschaftsmaßnahmen geförderten Projekte der direkten zentralen Mittelverwaltung. Bei diesen Maßnahmen übernahm der Außengrenzenfonds bis zu 90 % der förderfähigen Gesamtkosten jedes Projekts.

Jährlich standen aus dem Fonds zudem bis zu 10 Mio. EUR für „spezifische Maßnahmen“ zur Verfügung. Anders als bei strategisch angelegten Programmen sind diese für die Beseitigung von Mängeln gedacht, die von Frontex an einzelnen Grenzübergangsstellen festgestellt werden. Die Finanzierung durfte 80 % der förderfähigen Gesamtkosten jeder Maßnahme nicht überschreiten und erstreckte sich über einen Zeitraum von maximal sechs Monaten.

Im Rahmen der nationalen Programme Litauens wurde aus dem Außengrenzenfonds die Umsetzung der Transit-Sonderregelung<sup>12</sup> für Bürger der Russischen Föderation finanziert, die auf dem Weg von und nach der Region Kaliningrad das EU-Hoheitsgebiet durchqueren. Mit der Transit-Sonderregelung wurde ein Ausgleich für entgangene Gebühren und zusätzliche Kosten gemäß den Protokollen zur Beitrittsakte zur EU und den im Basisrechtsakt dargelegten spezifischen Prioritäten finanziert. Im Programmzeitraum 2007-2010 wurden dafür jährlich 15 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

Dieser Ex-post-Bewertungsbericht erfasst den größten Teil der Mittel des Außengrenzenfonds, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung für nationale Programme verwendet wurden.

### **Relevanz des Außengrenzenfonds im Schengen-Raum insgesamt und in den Mitgliedstaaten in den ersten Jahren der Durchführung**

Die Jahresprogramme 2007-2010 wurden im Zeitraum von 2007 bis Mitte 2012 durchgeführt. In dieser Zeit haben die Mitgliedstaaten wesentliche Änderungen an ihren nationalen politischen Maßnahmen, ihren Gesetzen und institutionellen Strukturen vorgenommen, um die grenzüberschreitende Migration besser steuern zu können.

---

<sup>12</sup> In Artikel 6 der Entscheidung Nr. 574/2007/EG zur Einrichtung des Außengrenzenfonds heißt es: „Aus dem Fonds wird eine finanzielle Unterstützung als Ausgleich für entgangene Gebühren für Transitvisa und zusätzliche Kosten infolge der Durchführung der Regelung über das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 693/2003 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 694/2003 des Rates gewährt.“

Gleichzeitig wurden Schengen-weite Großprojekte gestartet, um die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Verbesserung der Bearbeitung von Visumanträgen und der Steuerung der grenzüberschreitenden Migration zu unterstützen. Bei diesen gemeinsam von der EU und den Schengen-Ländern entwickelten Projekten bestand ein erheblicher Personal- und Finanzierungsbedarf, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten rechtzeitig bis zum Starttermin einsatzbereit waren. Vorrangig aus dem Außengrenzenfonds gefördert wurden das Schengener Informationssystem II (SIS II), das Visa-Informationssystem (VIS) und weitere hochmoderne IKT-Grenzschutzinstrumente.

Zeitgleich mit der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen setzte die Wirtschaftskrise ein, die zu abnehmenden Migrationsströmen führte. Die Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die beim Versuch der irregulären Einwanderung in den Schengen-Raum festgenommen wurden, ging zurück, und zwar besonders in der Tschechischen Republik, in Österreich und Estland.

Die Volksaufstände in Nordafrika 2011 jedoch trugen wieder zu einem Anstieg des Migrationsdrucks bei, der sich vor allem in den Mittelmeerländern bemerkbar machte. So wurden in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal viele Migranten ohne gültige Ausweispapiere aufgegriffen, wobei in Griechenland durchschnittlich 227 420 Festnahmen pro Jahr und damit ein Drittel der Festnahmen in der EU insgesamt verzeichnet wurden. In Mittel- und Nordeuropa ging die Zahl der Einreiseverbote im Allgemeinen zurück, was ganz besonders für Schweden, Dänemark, Lettland und die Tschechische Republik gilt.

Von 2009 bis 2011 verzeichneten zwölf Mitgliedstaaten<sup>13</sup> eine Zunahme der Zahl der Einreiseverbote. Dabei wurden in Spanien im gesamten Zeitraum durchgängig ca. 80 % aller Einreiseverbote in den Schengen-Raum verhängt, der größte Teil davon an den Übergängen in Ceuta und Melilla.

Angesichts dieser Entwicklungen bewerteten die Mitgliedstaaten den Außengrenzenfonds als relevant für ihren nationalen Bedarf. Sieben Mitgliedstaaten<sup>14</sup> meldeten eine große Relevanz der Ziele ihrer nationalen Programme im Hinblick auf ihren Bedarf, während 14 Mitgliedstaaten<sup>15</sup> eine angemessene Relevanz konstatierten. Einige Mitgliedstaaten berichteten zudem, dass die Migrationsströme, insbesondere der große Zustrom an der südlichen Mittelmeergrenze in den letzten Jahren, wesentlichen Einfluss auf die Umsetzung des Außengrenzenfonds auf nationaler Ebene gehabt hätten.<sup>16</sup>

## **DER AUSSENGRENZENFONDS ALS ERGÄNZUNG ZU NATIONALEN HAUSHALTSMITTELN UND SONSTIGEN FINANZINSTRUMENTEN**

Während 13 Mitgliedstaaten<sup>17</sup> berichteten, dass ihnen für den Schutz ihrer Außengrenzen neben dem Außengrenzenfonds keine alternativen Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen, ergänzt er in anderen Ländern bestehende Instrumente wie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Frontex, den Europäischen Sozialfonds und den norwegischen Finanzierungsmechanismus. Einige der jüngeren EU-Mitgliedstaaten konnten Heranführungshilfe aus der Schengen-Fazilität I (2004-2006)<sup>18</sup>, der Schengen-Fazilität II

---

<sup>13</sup> BE, DK, EL, FI, HU, IT, LT, LV, NL, NO, SE, SI.

<sup>14</sup> AT, BG, CY, EL, LV, PL, SI.

<sup>15</sup> BE, DE, DK, EE, ES, FI, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SK.

<sup>16</sup> BG, EL, IT.

<sup>17</sup> AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, HU, LT, LV, RO, SE, SI.

<sup>18</sup> EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK.

(2007-2009)<sup>19</sup>, dem Sonderprogramm für den Kaliningrader Transit (2004-2006)<sup>20</sup> und dem Phare-Programm in Anspruch nehmen.

Die teilnehmenden Länder erhalten aus dem Außengrenzenfonds finanzielle Mittel zur Ergänzung ihrer einzelstaatlichen Investitionen in den Grenzschutz. Die Höhe der Unterstützung wie auch des Beitrags der teilnehmenden Länder ist unterschiedlich. So wurden aus dem Fonds beispielsweise mehr als 50 % aller einzelstaatlichen Investitionen in Portugal, 29 % in Zypern jedoch weniger als 10 % in Dänemark, Estland, Schweden und Slowenien gefördert.

Der überwiegende Teil der Zuschüsse für die Jahresprogramme floss in Investitionen in IKT-Systeme (mehr als 40 % der nationalen Ausgaben in mindestens neun Mitgliedstaaten<sup>21</sup>) und die Bearbeitung von Visumanträgen (mehr als 40 % der nationalen Ausgaben in mindestens fünf Mitgliedstaaten<sup>22</sup>). Die Umsetzung anderer Basisinstrumente, wie Konsular- oder Weiterbildungstätigkeiten, wurden im Vergleich dazu weniger stark gefördert. Ein Grund hierfür könnte in der Finanzierungsstruktur des Fonds liegen. Der EU-Beitrag ist auf 50 % der Gesamtkosten jeder Maßnahme und auf 75 % für spezifische prioritäre Maßnahmen und für Maßnahmen in Empfängerländern aus dem Kohäsionsfonds festgelegt. Anspruch auf den 75%igen Zuschuss erlangen Mitgliedstaaten, wenn sie spezifische Prioritäten meist in Umsetzung neuer EU-Initiativen finanzieren. Länder, die bereits nationale Haushaltsmittel für bestimmte Politikbereiche vorgesehen hatten, erhielten so mehr Spielraum für neue Investitionen im Zusammenhang mit den EU-Prioritäten.

## **DIE EFFIZIENZ DES AUSSENGRENZENFONDS**

### **Ausgaben**

Insgesamt wurden den Mitgliedstaaten im Rahmen der Jahresprogramme 2007-2010 Mittel in Höhe von rund 630 Mio. EUR aus dem Fonds zugewiesen. Auf Spanien, Italien und Griechenland entfielen ca. 48 % aller zwischen 2007 und 2010 zur Verfügung gestellten Mittel. Auch Litauen erhielt eine umfangreiche Zuweisung, darunter 60 Mio. EUR für die Transit-Sonderregelung.

---

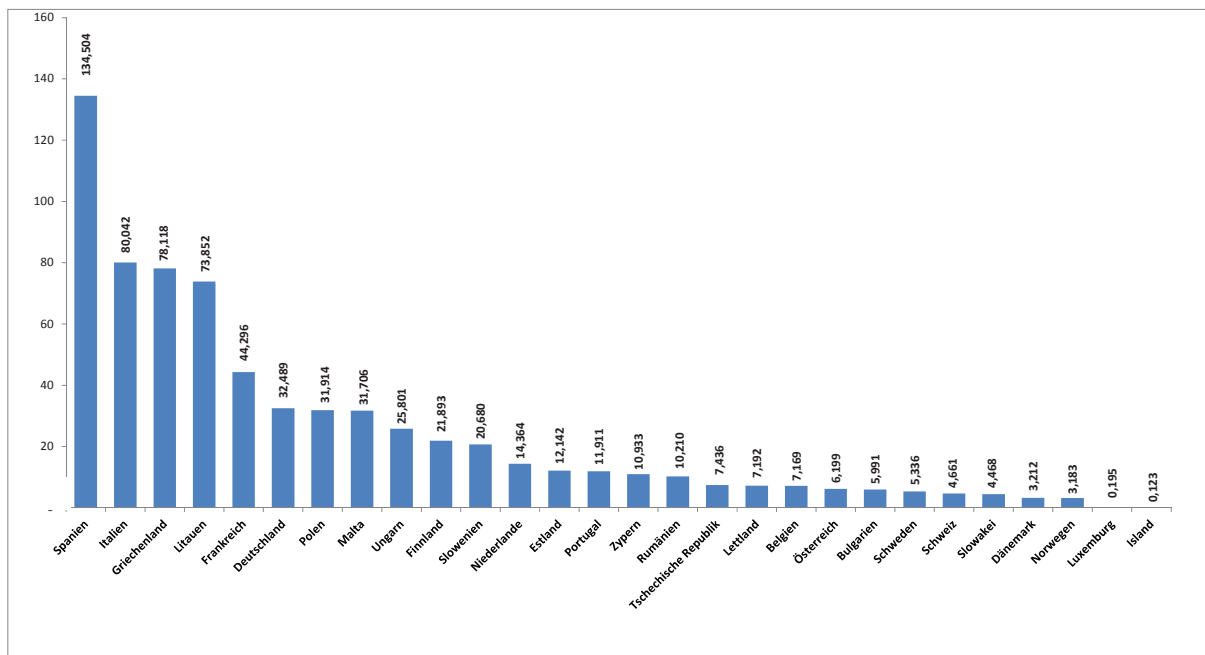
<sup>19</sup> BG, RO.

<sup>20</sup> LT.

<sup>21</sup> CY, MT, PT, HU, ES, EL, SI, LT, BE.

<sup>22</sup> CY, MT, HU, IT, BG.

**Verteilung der Mittel des Außengrenzenfonds im Rahmen der Jahresprogramme 2007-2010 nach Mitgliedstaaten in Tausend EUR<sup>23</sup>**



Die durchschnittliche Ausführungsquote<sup>24</sup> in den ersten Jahren des Programmzeitraums betrug 86,7%, wobei insgesamt Ausgaben in Höhe von 546,5 Mio. EUR (von zugewiesenen 630 Mio. EUR) gemeldet wurden. Die Ausführungsquote reichte dabei von 46% in der Tschechischen Republik (und ähnlichen Werten für Dänemark, die Niederlande und Griechenland) bis 100% in vier Mitgliedstaaten<sup>25</sup>. Insgesamt erreichten 17 Mitgliedstaaten eine Quote von über 80%, darunter 13 Länder<sup>26</sup> eine Quote von über 90%. Die meisten Maßnahmen wurden im Rahmen der Priorität 1 umgesetzt, gefolgt von den Prioritäten 4, 2, 3 und 5. Bei den Ausgaben lag das Hauptgewicht auf der Priorität 2, gefolgt von den Prioritäten 1, 4, 5 und 3.

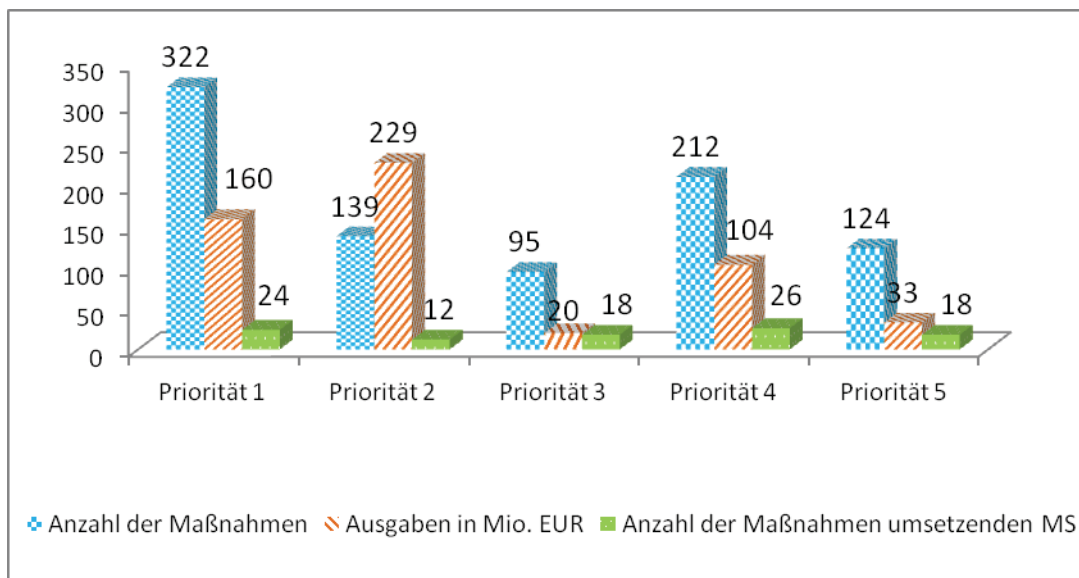
**Aufschlüsselung des Außengrenzenfonds 2007-2010 nach Prioritäten: Anzahl der Maßnahmen, Ausgaben und Anzahl der Mitgliedstaaten**

<sup>23</sup> IS, NO und CH zahlten 2009 erstmalig in den Außengrenzenfonds ein und nahmen 2010 ihre ersten Jahresprogramme an. BG und RO schlossen sich dem Fonds 2010 an.

<sup>24</sup> Die Ausführungsquote wurde auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Zahlen berechnet. Dabei berücksichtigt wurden die Ausführungsquoten für die von der Kommission bereits abgeschlossenen Jahresprogramme und die Vorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die zum Zeitpunkt der Vorlage der nationalen Ex-post-Bewertungsberichte noch laufenden Jahresprogramme. Es ist darauf hinzuweisen, dass DK und PL keine Angaben zur Durchführung des Programms für 2010 vorgelegt haben. Bei den Ausführungsquoten für CY und CZ handelt es sich nicht um die endgültigen Quoten.

<sup>25</sup> DE, CY, NO, EE.

<sup>26</sup> AT, CY, DE, EE, ES, FI, IT, LT, LV, MT, NO, PL, SK.



Alle Mitgliedstaaten außer Dänemark und Island meldeten die Umsetzung von Maßnahmen, die unter die Priorität 1 – Ausbau des Grenzschutzes und der Grenzkontrollen – fallen, wobei die Zahl der gemeldeten Maßnahmen von lediglich zwei bis drei Maßnahmen<sup>27</sup> bis über 40 Maßnahmen<sup>28</sup> reichte.

Drei Länder<sup>29</sup> verwendeten 75 % bis 90 % ihrer Gesamtmittelzuweisungen aus dem Fonds für die Priorität 2 – Überwachung der EU-Außengrenzen. Auch in neun weiteren Ländern<sup>30</sup> wurden unter diese Priorität fallende Maßnahmen durchgeführt. Auf Italien und Spanien allein entfielen 55 % der Priorität-2-Maßnahmen.

Die meisten Mitgliedstaaten führten Maßnahmen im Rahmen der Priorität 3 durch – Visumerteilung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Nur für acht Mitgliedstaaten traf dies nicht zu.<sup>31</sup> Insgesamt gab es in diesem Bereich 95 Maßnahmen mit einem Mittelaufwand von 20,35 Mio. EUR.

Innerhalb der Priorität 4 – Einrichtung und Entwicklung von IKT-Systemen für die Überwachung der Außengrenzen und der Visumerteilung – führten alle Mitgliedstaaten insgesamt 212 Maßnahmen durch, auf die Ausgaben in Höhe von 104 Mio. EUR entfielen. Die meisten Mitgliedstaaten tätigten Investitionen in die Entwicklung der nationalen SIS-Komponente (24,5 Mio. EUR) und die Entwicklung des VIS (51,1 Mio. EUR).

<sup>27</sup> AT, CZ, MT, RO, SE.

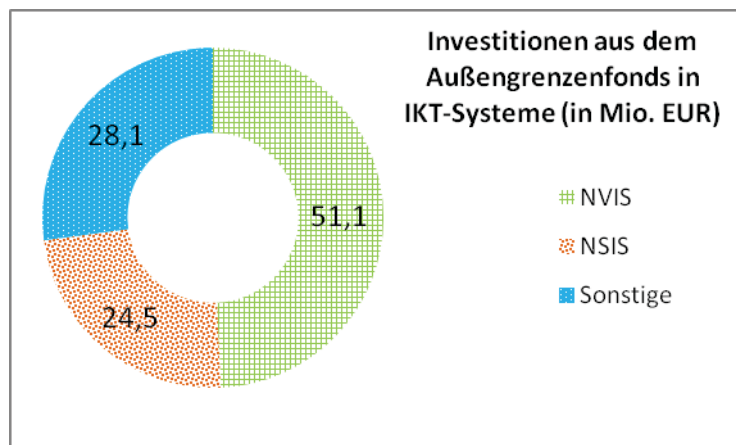
<sup>28</sup> EL, LT.

<sup>29</sup> ES, IT, MT.

<sup>30</sup> BG, FR, HU, LT, PL, PT, RO, SE, SI.

<sup>31</sup> EE, IS, IT, LV, LT, NL, PT, SK.





Die Mitgliedstaaten, die den Fonds besonders stark für die Entwicklung ihrer nationalen SIS (NSIS) in Anspruch nahmen, waren Ungarn, Deutschland, Estland, Frankreich und Italien. Österreich, Portugal, Litauen und Finnland finanzierten über 40 % der Kosten zur Umsetzung ihrer nationalen SIS aus dem Fonds. Den vorliegenden Daten zufolge<sup>32</sup> deckten mehrere Länder<sup>33</sup> über 70 % der Kosten zur Umsetzung ihres nationalen VIS (NVIS) durch eine Kofinanzierung aus dem Fonds ab, während dieser Anteil in anderen Ländern zwischen 30 % und 50 % lag<sup>34</sup>.

Im Rahmen der Priorität 5 – Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum – wurden 33 Mio. EUR zur Unterstützung von Schulungen, Risikoanalysen und der Entwicklung bewährter Verfahren verwendet, was ein verhältnismäßig niedriger Betrag ist. Zwanzig Mitgliedstaaten nutzten eine Kofinanzierung aus dem Fonds für Personalschulungen, sodass insgesamt 13,5 Mio. EUR in Fortbildungsmaßnahmen flossen.

## Änderungen

Im Berichtszeitraum nahmen die meisten Mitgliedstaaten<sup>35</sup> Änderungen an ihren Jahresprogrammen vor, um die EU-Mittel besser einzusetzen. Dabei ging es hauptsächlich um Korrekturen an den ursprünglich geplanten Kosten in einem Umfang von mehr als 10 % der Gesamtmittel (40 % der Änderungen), um die Finanzierung neuer Maßnahmen (30,36 %) und inhaltliche Änderungen an den Maßnahmen (19,64 %).

## Programmverwaltungskosten

Zur Verwaltung der Jahresprogramme 2007-2010 nahmen die Mitgliedstaaten weitgehend die von der Kommission innerhalb jedes Jahresprogramms bereitgestellte technische Hilfe in Anspruch, obgleich viele Mitgliedstaaten Sachleistungen in Form von Personal oder Ausrüstung beisteuerten. Der Großteil der für technische Hilfe bereitgestellten Mittel in Höhe von 18,1 Mio. EUR, was 3,31 % der Ausgaben des Fonds im Berichtszeitraum entspricht, floss in Personalkosten. Anders als die meisten anderen Mitgliedstaaten bündelten Rumänien und Griechenland ihre gesamten Ausgaben; Rumänien investierte in die Überwachung und das Projektmanagement und Griechenland in die IT und die Ausrüstung. Frankreich setzte den

<sup>32</sup> Für 17 Mitgliedstaaten liegen Informationen über die Gesamtausgaben aus dem Außengrenzenfonds für das NVIS vor. Von drei der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen in diesem Bereich umsetzten, wurden keine Daten zur Verfügung gestellt (ES, FI, NL), obgleich Spanien und Finnland den Anteil der aus dem Außengrenzenfonds stammenden Finanzmittel an den Gesamtkosten ihrer NVIS gemeldet haben.

<sup>33</sup> BE, CY, DE, EL, FR, PT, IT, HU.

<sup>34</sup> ES, FI, NO, MT, AT.

<sup>35</sup> Alle Mitgliedstaaten außer BG, DK, EE, IS, MT, NL, NO.

größten Teil seiner für technische Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel für die Überwachung und das Projektmanagement ein.

Die meisten Mitgliedstaaten gaben an, dass die technische Hilfe sehr zur effizienten und wirksamen Umsetzung der Programme beigetragen habe, insbesondere durch die Finanzierung der Personalkosten. Nach Angaben Österreichs hätten die Programme andernfalls nicht umgesetzt werden können.

### **Gesamteffizienz**

Alle Mitgliedstaaten berichteten, dass die Verwendung der nationalen Mittelzuweisungen aus dem Außengrenzenfonds sehr gut<sup>36</sup>, gut<sup>37</sup> bzw. zufriedenstellend<sup>38</sup> war. Dies ist die logische Konsequenz der Gesamtausführungsquote (86,7%) und des Umstands, dass es sich bei den Empfängern in der Regel um staatliche Einrichtungen mit eindeutigen Umsetzungsmechanismen handelt.

Viele Mitgliedstaaten<sup>39</sup> vermeldeten gleichwohl Schwierigkeiten bei der Umsetzung bestimmter Projekte und der Verwaltung von Maßnahmen. Aus einer Vielzahl von Gründen scheiterten Projekte oder mussten gestrichen werden, darunter Verzögerungen, eine erfolglose Auftragsvergabe oder mangelnde Erfahrungen bei der Verwaltung von EU-Projekten. Da die Jahresprogramme erst nach Vorlage der Genehmigung seitens der Kommission eingeleitet werden konnten, fand auch erst zu diesem Zeitpunkt die Auftragsvergabe statt. Weitere angegebene Gründe für das Scheitern oder die Streichung von Projekten waren Verzögerungen bei der Umsetzung des zentralen SIS und VIS und die mangelnde Flexibilität des Außengrenzenfonds, demzufolge wesentliche Änderungen an den Jahresprogrammen nur im Zuge eines formalen Änderungsverfahrens möglich sind.

### **WIRKSAMKEIT DES AUSSENGRENZENFONDS**

Der Output und die Ergebnisse der Jahrespläne 2007-2010 wurden ausgehend von den Prioritäten des Fonds in 12 Hauptkategorien untergliedert.<sup>40</sup>

#### **Integrierter Grenzschutz und Ausbau der nationalen Grenzüberwachung (Prioritäten 1 und 2)**

Der Output und die Ergebnisse im Zusammenhang mit diesen Prioritäten reichen vom Erwerb und der Nachrüstung von Fahrzeugen, Flugzeugen und Schiffen bis zur Modernisierung und Inbetriebnahme groß angelegter Überwachungssysteme und Infrastrukturen für die Grenzkontrolle. Dazu gehörten der Erwerb von kleineren Überwachungsgeräten, der laufende Betrieb von Grenzübergangsstellen, Personalschulungen und der Ausbau von Netzwerken und Kommunikationssystemen.

---

#### **Maßnahmen- kategorie**

#### **OUTPUT**

#### **ERGEBNISSE**

---

<sup>36</sup> AT, EE, MT, SI, SK.

<sup>37</sup> BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, IT, LT, LV, NO, PL, PT, RO.

<sup>38</sup> CZ, EL, HU, IS, NL, SE.

<sup>39</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, HU, IT, MT, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

<sup>40</sup> Einige Mitgliedstaaten haben eine andere Kategorisierung ihrer Ergebnisse vorgenommen. Für die Zwecke dieses Berichts wurden sie den Prioritäten des Außengrenzenfonds zugeordnet, die am zutreffendsten erscheinen.

<b>Transportmittel</b>	3153 Fahrzeuge, Flugzeuge und Schiffe erworben oder nachgerüstet	3,6 Mio. Patrouilleneinsätze durchgeführt 3 % bis 100 % der Flotte der Mitgliedstaaten mithilfe des Fonds modernisiert durchschnittliche Reaktionszeit (vom Alarmruf bis zum Eintreffen vor Ort): 67 Minuten
<b>Grenzüberwachungssysteme</b>	545 Systeme erworben oder nachgerüstet 169 Einrichtungen angeschlossen	8279 km Außengrenze bestückt durchschnittliche Reaktionszeit: 32 Minuten
<b>Betriebsausrüstung für die Grenzüberwachung</b>	22 347 Ausrüstungsgegenstände erworben oder nachgerüstet	11 % bis 100 % der Ausrüstungen der Mitgliedstaaten erneuert durchschnittliche Reaktionszeit: 52 Minuten weitere 3482 km der Außengrenze einbezogen
<b>Betriebsausrüstung für Grenzkontrollen</b>	212 881 Ausrüstungsgegenstände erworben oder nachgerüstet	27 % bis 100 % der Grenzübergangsstellen mit moderner Ausrüstung ausgestattet Zeitaufwand für die Kontrolle von Reisenden: 15 Sekunden bis 4 Minuten
<b>Grenzinfrastruktur</b>	108 Grenzübergangsstellen geschaffen oder modernisiert 710 zusätzliche Plätze in Gewahrsamseinrichtungen an den Außengrenzen geschaffen 61 weitere Infrastrukturobjekte geschaffen oder modernisiert	4129 Mitarbeiter in neuen oder modernisierten Infrastrukturen 24 Grenzübergangsstellen und -bahnhöfe im Interesse von Grenzschutzbeamten und Reisenden verbessert Abfertigungszeit für Reisende an den Grenzübergangsstellen an den Außengrenzen: 8 bis 90 Minuten

Sechzehn Mitgliedstaaten<sup>41</sup> erwarben Transportmittel für Grenzkontrollen und die Grenzüberwachung. Dazu gehörten Personenkraftwagen, die überwiegend in Italien und Griechenland erworben wurden (2629), Motorräder (172, davon 148 in Griechenland), Boote (61), Patrouillenschiffe (43), Hubschrauber (34) und Flugzeuge (5). Norwegen setzte die Mittel aus dem Fonds für die Modernisierung seiner gesamten Schneemobil-Flotte (8), Geländefahrzeuge (7) und Anhänger (3) ein. Litauen erwarb 100 Fahrräder und Rumänien 12 Zugmaschinen für die Instandhaltung der Außengrenze. Die insgesamt 3,6 Mio. Grenzpatrouillen wurden überwiegend in neun Mitgliedstaaten<sup>42</sup> durchgeführt. In Griechenland erfolgten die meisten Patrouilleneinsätze mit Fahrzeugen, die mit Mitteln des Fonds nachgerüstet oder neu erworben worden waren.

Spanien erwarb die meisten Anlagenteile und Überwachungssysteme (386) und konnte damit insbesondere sein integriertes Überwachungssystem SIVE (*Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*)<sup>43</sup> ausbauen. Dadurch war Spanien in der Lage, 5279 irreguläre Migranten abzufangen und die Sicherheit seiner Seegrenze zu erhöhen und so die irreguläre Migration auf die Kanarischen Inseln um 17,5 % zu senken.

<sup>41</sup> CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SI, SK.

<sup>42</sup> CY, EE, EL, ES, HU, IT, MT, PT, SK. 3,14 Mio. Patrouillenfahrten wurden mit dem Pkw und 432 000 mit dem Motorrad durchgeführt.

<sup>43</sup> Die Ausgaben beliefen sich auf über 44 Mio. EUR bzw. 37,33 % der Gesamtausgaben Spaniens im Rahmen der Priorität 2.

In Ungarn wurden ein Steuerungs- und Kontrollzentrum sowie verschiedene Funkkontrollstationen für die Grenzüberwachung eingerichtet. Italien baute die nationalen Komponenten des europäischen Küstenpatrouillennetzes aus, und die Niederlande errichteten einen Hauptkontrollraum für die Seehafenpolizei und die Grenzschutzüberwachung an der Seegrenze.

Bulgarien installierte ein integriertes Überwachungsmodul entlang eines 13 km langen Abschnitts seiner Außengrenze sowie ein automatisiertes technisches Überwachungssystem. Frankreich aktualisierte sein maritimes Überwachungssystem SPATIONAV, das nun 95 % seiner Seegrenzen erfasst. Malta erweiterte den operationellen Einsatzbereich seiner Seepatrouillenflugzeuge.

Darüber hinaus wurden insgesamt 22347 größere und kleinere Betriebsausrüstungsteile für die Grenzüberwachung angeschafft. Zu den größeren Ausrüstungsteilen gehörten ein Wärmebildsystem für Hubschrauber (Österreich), eine Videoüberwachungsausrüstung für Hubschrauber (Belgien) und Ausrüstung zur Satellitenbildverarbeitung (Bulgarien).

Unter den kleineren Ausrüstungsteilen befanden sich Nachtsichtkameras, Nachtsichtgläser, Optroniksysteme, mobile Kameras und Sensorsysteme, wie Estland sie erwarb, sowie Tarn- und Schutzausrüstung, die von Rumänien angeschafft wurde. Einige Mitgliedstaaten<sup>44</sup> erneuerten ihre gesamte Betriebsausrüstung, während der Anteil in anderen Ländern, wie in Schweden (15 %) und der Slowakischen Republik (12,36 %), geringer ausfiel.

Ungarn konnte mit einer Erweiterung der erfassten Außengrenze um 40 % einen beträchtlichen Ausbau seiner Grenzüberwachungskapazität vermelden. Griechenland gab an, dass die leicht rückläufige Zahl der Festnahmen im Jahr 2011 unter anderem auf neue Überwachungseinrichtungen, Patrouillenfahrzeuge und Infrastrukturen zurückzuführen sei, die aus dem Außengrenzenfonds kofinanziert wurden.

Es wurden sehr unterschiedliche Ausrüstungsteile erworben oder modernisiert. So investierten Italien, Litauen und Griechenland vor allem in modernere Grenzkontrollausrüstung, z. B. zur Dokumentenprüfung. Manche Länder erwarben Kleingeräte, um beispielsweise tausende Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr auszustellen (Litauen), oder auch Glasfaserverbindungen, um die Effizienz ihrer Dokumentenprüfungssysteme zu erhöhen (Italien). Andere Länder investierten in einzelne Großausrüstungen, wie z. B. Bulgarien in ein Zentrum zur Untersuchung und Analyse von Urkundenfälschungen. Viele Mitgliedstaaten<sup>45</sup> erwarben Anlagen für die Dokumentenüberprüfung, darunter Video-Spektral-Anlagen<sup>46</sup> und Fingerabdruckleser<sup>47</sup>.

Mehrere Mitgliedstaaten<sup>48</sup> kauften Ausrüstungsteile in Verbindung mit Sicherheitsschleusen<sup>49</sup> oder dem Public Key Directory der ICAO, das dem Austausch von Informationen über die Authentifizierung von elektronischen Reisepässen zwischen verschiedenen Ländern<sup>50</sup> dient. In Österreich, Malta, Norwegen und der Slowakischen Republik wurde die Ausstattung sämtlicher Grenzübergangsstellen modernisiert; in Litauen bei 50% und in Belgien bei 27 % der Grenzübergangsstellen. Fast alle französischen Grenzübergangsstellen (97,5 %) wurden mit Dokumentenprüfgeräten ausgestattet.

Was die Kategorie Grenzinfrastruktur betrifft, so wurden in Malta alle Grenzübergänge im Interesse der Grenzschutzbeamten und Reisenden modernisiert, in der Slowakischen Republik

---

<sup>44</sup> EE, ES, NO, SI.

<sup>45</sup> CZ, FR, HU, MT, NO, PT.

<sup>46</sup> Darunter FR, RO.

<sup>47</sup> DE, HU, NO.

<sup>48</sup> Darunter DE, PT.

<sup>49</sup> DE, ES.

<sup>50</sup> AT, HU, NO.

75 %, in Slowenien 23,8 % und in Polen 5 %. Norwegen modernisierte einen Grenzübergang. Einige Mitgliedstaaten<sup>51</sup> verwendeten Mittel aus dem Außengrenzenfonds für die Erweiterung oder Modernisierung ihrer Gewahrsamseinrichtungen. In Griechenland wurden sechs solcher Einrichtungen an den Außengrenzen und die Infrastruktur von 17 Grenzübergangsstellen erneuert. In Rumänien wurden die Zentralen mehrerer Grenzpolizeiabschnitte modernisiert.

Die meisten Mitgliedstaaten<sup>52</sup> berichteten, dass die im Rahmen dieser Prioritäten umgesetzten Maßnahmen wirksam zur Erreichung der Ziele der Mehrjahres- und Jahresprogramme und zur allgemeinen Verbesserung des Grenzschutzes beigetragen haben. In einigen Mitgliedstaaten<sup>53</sup> konnten deren Angaben zufolge die Ziele mehrerer Jahresprogramme aufgrund von Schwierigkeiten oder Verzögerungen bei der Beschaffung von Ausrüstung, anderweitigen Projektverzögerungen oder -streichungen nicht oder nur teilweise erreicht werden. Gleichwohl wurden mit den Investitionen zahlreiche wesentliche Ziele verwirklicht: mehr und bessere Grenzinfrastrukturen einschließlich Grenzschutzpersonal, Investitionen in innovative Instrumente für effizientere tägliche Grenzüberwachung, effizientere und wirksamere Kontrolle der südlichen Grenzen der Europäischen Union und bessere Entscheidungsfindung.

### Visumerteilung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Priorität 3)

Nach Ansicht der meisten Mitgliedstaaten, die Maßnahmen im Rahmen dieser Priorität durchführen, ist diese ihnen bei der Rationalisierung ihrer Visaerteilungsverfahren und bei der Verhinderung irregulärer Einreise erheblich zugute gekommen.<sup>54</sup>

Als wesentliche Erfolge nannten die Mitgliedstaaten die Aktualisierung der IKT-Systeme ihrer Konsulate, die Einstellung von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, den Einbau neuer Ausrüstung in über 280 Visumstellen und die Modernisierung konsularischer Visumstellen. Einige Mitgliedstaaten hatten Probleme bei der Umsetzung und mussten verschiedene Maßnahmen streichen oder beschränken, sodass sie nicht alle ihre ursprünglichen Ziele erreichen konnten.

Maßnahmen- kategorie	OUTPUT	ERGEBNISSE
<b>Konsularische Infrastruktur</b>	210 Visumstellen neu geschaffen oder modernisiert 257 Ausrüstungsteile zur Erhöhung der Sicherheit und Verbesserung der Dienstleistungen in Konsulaten erworben	Mehr als 1,8 Mio. Visa in neuen oder modernisierten Visumstellen erteilt <sup>55</sup> weniger Sicherheitsbedrohungen
<b>Ausrüstung zur Visumerteilung</b>	4905 Ausrüstungsteile erworben oder modernisiert 682 Visumstellen mit neuer oder moderner Ausrüstung ausgestattet	Durchschnittliche Wartezeit für Visumanträge: 15 bis 30 Minuten

Im Bereich der konsularischen Infrastruktur und der Ausrüstung zur Visumerteilung konnten insgesamt 210 konsularische Visastellen von neun Mitgliedstaaten<sup>56</sup> renoviert, modernisiert

<sup>51</sup> EL, FR, HU.

<sup>52</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, NO, RO, SK.

<sup>53</sup> EE, IT, LT, PL, SE, SI.

<sup>54</sup> AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

<sup>55</sup> Einschließlich Schengen-Visa.

<sup>56</sup> AT, CY, CZ, ES, FR, HU, LT, MT, NL, RO.

oder nachgerüstet werden. In Zypern wurden die Konsulate mit Metalldetektorschleusen und Multienergiesystemen zur Gepäckkontrolle mit Röntgenstrahlen ausgestattet. Ungarn konnte mit knapp 10 % modernisierten Konsulaten sein geplantes Ziel nicht erreichen. Spanien erneuerte Kontrolleingangsbereiche, Warteräume und Räumlichkeiten in Bezirkskontrollstellen und meldete, dass sich die Sicherheit seiner Konsulate um 80 % erhöht habe. Im Zuge der Modernisierungsarbeiten schlossen mehrere Mitgliedstaaten ihre Konsulate an ihr NSIS und NVIS an, aktualisierten ihre IKT-Systeme<sup>57</sup> und statteten über 650 Standorte mit Ausrüstung zur Visumerteilung aus.

Für die meisten Mitgliedstaaten war diese Priorität eine große Hilfe bei der Rationalisierung ihrer Visaerteilungsverfahren und der Verhinderung irregulärer Einreise. Als wichtigste Ergebnisse nannten sie die bessere Verwaltung ihrer Konsularstellen, die rationellere Bearbeitung von Visumanträgen, die höhere Sicherheit ihrer Konsulargebäude und elektronischen Daten, die Ausweitung der IKT-Kapazitäten in ihren Konsulaten, die verbesserten Möglichkeiten ihrer Konsularbediensteten, betrügerische Anträge abzufangen, und verstärkte Kontrollen vor dem Anbordgehen an risikobehafteten Flughäfen.

#### **IKT-Systeme zur Anwendung der EU-Vorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum (Priorität 4)**

Unter die Priorität 4 fallen der Ausbau und die Entwicklung des VIS, des SIS II und sonstiger IKT-Systeme. Nach Auffassung einer beträchtlichen Anzahl von Mitgliedstaaten<sup>58</sup> haben die Maßnahmen erfolgreich zur Entwicklung von IT-Systemen beigetragen, die für die Umsetzung von EU-Instrumenten im Bereich Außengrenzen und Visa erforderlich sind. Einige Mitgliedstaaten<sup>59</sup> werteten die Maßnahmen jedoch als nur bedingt wirksam, was sie im Wesentlichen auf Schwierigkeiten bei deren Umsetzung zurückzuführen. Zu diesen Ländern gehört Ungarn, das die meisten Maßnahmen im Rahmen dieser Priorität umsetzte.

<b>Maßnahmen- kategorie</b>	<b>OUTPUT</b>	<b>ERGEBNISSE</b>
<b>SIS</b>	Anteil des Außengrenzenfonds an den Gesamtinvestitionen der Mitgliedstaaten in die Entwicklung des jeweiligen NSIS zwischen 0,41 % und 92,82 %	81 % bis 100 % der Verbindungstests erfolgreich 3 bis 1407 erweiterte Konformitätsprüfungen im Rahmen des CSIS weitere 120 institutionelle Akteure an das SIS angeschlossen
<b>VIS</b>	Anteil des Außengrenzenfonds an den Gesamtinvestitionen der Mitgliedstaaten in die Entwicklung des jeweiligen NVIS zwischen 0,27 % und 100 %	378 Konsulate an das CVIS angeschlossen 407 Grenzübergangsstellen an das CVIS angeschlossen 253 weitere Akteure angeschlossen Wartezeit für Visumanträge auf 15-30 Minuten verkürzt
<b>Sonstige IKT- Systeme</b>	1272 sonstige IKT-Systeme entwickelt oder aktualisiert	121 institutionelle Akteure angeschlossen durchschnittliche IKT-Reaktionszeit reduziert

<sup>57</sup> BE, RO, SI.

<sup>58</sup> AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

<sup>59</sup> CZ, DK, EE, FI, HU, NL SE.

Elf Mitgliedstaaten<sup>60</sup> meldeten die Durchführung von SIS II-Konformitätsprüfungen im Rahmen dieser Priorität. In fast allen Mitgliedstaaten verliefen diese Prüfungen zu 100 % erfolgreich, ausgenommen Frankreich und Finnland mit Erfolgsquoten von 99,2 % bzw. 81-93 %. Finnland, Frankreich, Griechenland und Norwegen setzten die Finanzmittel überwiegend für den Anschluss von Grenzübergangsstellen an das SIS II ein, während Lettland, Litauen, Malta, Portugal und Spanien die Gelder vorrangig für den Anschluss von Konsulaten nutzten. Deutschland und Dänemark verwendeten die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel größtenteils für den Anschluss weiterer Behörden, wie der Einwanderungsbehörden. Italien stattete einen VIS-Helpdesk mit Personal aus und bot Unterstützung bei der Lösung technischer Probleme per Telefon und über Computersysteme an, sodass Unterbrechungen und Störungen bei der Visumerteilung vermieden werden konnten.

In mehreren Mitgliedstaaten<sup>61</sup> wurden noch andere IKT-Systeme und –Ausstattungen aufgerüstet, darunter Laptops, Grenzüberwachungsausrüstungen, Lesegeräte für biometrische Reisepässe und andere Geräte für die Dokumentenüberprüfung. Frankreich und Schweden gaben an, dass sich die durchschnittliche Wartezeit bei Visumanträgen durch die neue Ausrüstung auf 15 bzw. 30 Minuten verkürzt habe.

Als die drei wesentlichen Ziele, die im Rahmen dieser Priorität erreicht wurden, nannten die Mitgliedstaaten die Aktualisierung bzw. Entwicklung ihrer NSIS II-, NVIS- und sonstiger zweckdienlicher IKT-Systeme (z. B. API-Systeme, automatische Grenzkontrollsysteme (ABC-Systeme) und das Europäische Bildspeicherungssystem (FADO)).

### **Wirksame Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum (Priorität 5)**

Die meisten Mitgliedstaaten<sup>62</sup>, die unter diese Priorität fallende Maßnahmen durchführten, beurteilten diese als wirksam. Annähernd zwei Drittel von ihnen<sup>63</sup> gaben sogar an, dass diese Maßnahmen die Anwendung der EU-Standards und der Gesamtstrategie in diesem Bereich erheblich erleichtert hätten.

<b>Maßnahmen- kategorie</b>	<b>OUTPUT</b>	<b>ERGEBNISSE</b>
<b>Schulung und Risikoanalyse</b>	32 594 Bedienstete geschult 1515 Maßnahmen und Instrumente eingeführt oder aktualisiert (Software, Statistiken)	49 Berichte erstellt 8 % bis 94,03 % der Bediensteten jedes Landes geschult

Die meisten Personalschulungen im Rahmen dieser Priorität meldeten Ungarn, Polen, Frankreich und Litauen (und in geringerem Umfang die Tschechische Republik, Spanien und Slowenien). In Schweden wurden 80 % aller zuständigen Bediensteten geschult, während sich der Prozentsatz in Österreich, Malta und Norwegen zwischen 29 % und 35 % bewegte. In Bulgarien wurden sechs Piloten, 10 Hubschraubertechniker sowie einige Grenzpolizisten im Bereich der Luftüberwachung geschult. Zudem absolvierte ein Bediensteter ein einmonatiges Praktikum in einem Konsulat in der Türkei. Kein Mitgliedstaat leitete eine gemeinsame

<sup>60</sup> AT, DE, FI, FR, HU, IT, LV, PT, RO, SE, SK.

<sup>61</sup> BE, CZ, EL, ES, HU, LV, LT, PL, RO, SI, SK.

<sup>62</sup> AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NO, SE, SK.

<sup>63</sup> AT, BG, CZ, DE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, PL, SI.

Aktion im Bereich der Risikoanalyse ein, obgleich in Italien diesbezügliche Schulungen erfolgten.

Die Schulungen reichten von der obligatorischen Grundausbildung für Grenzschutzbeamte<sup>64</sup> bis zu Spezialausbildungen, z. B. im Bereich Dokumentenbetrug<sup>65</sup>, und beinhalteten auch Weiterbildungen, bei denen es insbesondere um die bessere Harmonisierung der Abläufe in den Konsulaten ging<sup>66</sup>. Die Tatsache, dass in Lettland weniger Beschwerden über die Bearbeitung von Visumanträgen eingingen, lässt den Schluss zu, dass die beiden Online-Schulungsinstrumente für die Visumerteilung und die Nutzung des NVIS Früchte getragen haben. Der Einsatz neuer Lehrmethoden in der Tschechischen Republik und neuer Lehrmodule in Bulgarien trugen zur Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen bei.

Die wichtigsten Ziele, die im Rahmen dieser Priorität erreicht wurden, sind nach Angaben der Mitgliedstaaten die bessere Anwendung von EU-Standards<sup>67</sup>, die wirksamere Anwendung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Außengrenzen und Visum<sup>68</sup> und die höhere Effizienz des im Visabereich tätigen Personals<sup>69</sup>.

## MEHRWERT UND LÄNGERFRISTIGE WIRKUNGEN DES AUßENGRENZENFONDS

### Mehrwert und Wirkung

Alle Mitgliedstaaten, die ihren Berichtspflichten nachkamen, bewerteten die Gesamtergebnisse und –erfolge der Jahresprogramme 2007-2010 als positiv bis sehr positiv.<sup>70</sup>

#### *Volumen: Anteil des Außengrenzenfonds am Gesamtspektrum der Grenzschutzaktivitäten*

Die meisten Mitgliedstaaten berichteten, dass der Fonds eine erhebliche Unterstützung beim Grenzschutz und bei den Grenzkontrollen (Prioritäten 1 und 2), bei der Visumerteilung und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Priorität 3) und in Bezug auf das VIS und das SIS (Priorität 4) dargestellt habe. Mit Hilfe des Fonds hätten sie spezielle nationale Schwachstellen und Defizite an den Außengrenzen beheben können, die mit IKT-Systemen, der Grenzüberwachung, nationalen Reaktionskapazitäten, Transportmitteln und der konsularischen Zusammenarbeit im Zusammenhang stehen.

Der Außengrenzenfonds habe zudem eine Erhöhung der nationalen Grenzschutzkapazitäten bewirkt und zur Erforschung, Entwicklung, Erprobung und Einführung innovativer und modernster Technologien an den Grenzen und in den Konsulaten beigetragen.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten<sup>71</sup> berichtete, dass der Außengrenzenfonds in entscheidendem Maße zur Beseitigung spezieller nationaler Schwachstellen und/oder Defizite an den Außengrenzen beigetragen habe. Frankreich, Lettland und Schweden vermeldeten allerdings, dass der Fonds nur eine begrenzte Rolle bei der Deckung des speziellen nationalen Bedarfs gespielt habe, da die vollständige Umsetzung der meisten Maßnahmen noch ausstehe. Aus der Sicht Frankreichs hat der Fonds zwar eine Unterstützung bei der Überwachung der

---

<sup>64</sup> SI.

<sup>65</sup> DE, FR.

<sup>66</sup> ES, HU.

<sup>67</sup> DE, ES, SI.

<sup>68</sup> LT.

<sup>69</sup> HU, LV.

<sup>70</sup> Zu den Ländern, die die Ergebnisse als sehr positiv bewerteten, gehören AT, BE, BG, CY, DK, ES, FR, HU, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

<sup>71</sup> Insgesamt 14 Länder: BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SI.



Seegrenzen geboten, jedoch nur wenig zur Steuerung der Migrationsströme und zum Schutz der Landgrenzen beigetragen.

Einige Länder berichteten, dass der Außengrenzenfonds dabei geholfen habe, ein Bild von sicheren Grenzen zu vermitteln, während andere feststellten, dass dies schwer zu bemessen sei.

Die teilnehmenden Länder berichteten häufig, dass der Außengrenzenfonds die Wirkungen einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Programme und Maßnahmen wie auch die der im Interventionsbereich des Fonds bestehenden sonstigen Fonds verstärkt habe. Gleichermäßen äußerten sich Länder, die sich an integrierten, interoperablen europäischen Überwachungssystemen wie EUROSUR oder an der konsularischen Zusammenarbeit beteiligten.

*Umfang: Wären einige Maßnahmen ohne Kofinanzierung aus dem Außengrenzenfonds nicht durchgeführt worden?*

Die meisten Mitgliedstaaten stellten fest, dass viele Maßnahmen ohne den Außengrenzenfonds nicht hätten durchgeführt werden können oder weniger wirksam gewesen wären. Fünf Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass sie auch ohne den Fonds dieselben Ergebnisse erzielt hätten<sup>72</sup>, während andere wiederum berichteten, dass nur sehr wenige oder gar keine ihrer Maßnahmen mit den vorhandenen nationalen Mitteln hätten umgesetzt werden können<sup>73</sup> bzw. ohne den Fonds zu den gleichen Ergebnissen geführt hätten<sup>74</sup>.

Länder mit größeren nationalen Haushalten für den Grenzschutz erhielten relativ gesehen bescheidenere Zuwendungen aus dem Außengrenzenfonds, darunter beispielsweise Frankreich. In Ländern mit kleinen Haushalten hatte der Fonds hingegen durchaus seine Wirkung, indem er größere Investitionen ermöglichte, die andernfalls, insbesondere angesichts der gegenwärtigen Ausgabenkürzungen, nicht getätigt worden wären.

*Inwieweit hat der Außengrenzenfonds den Mitgliedstaaten bei der Steuerung der Migrationsströme geholfen?*

Einige Mitgliedstaaten gaben an, dass der Fonds ihnen beträchtlich<sup>75</sup> oder in gewissem Maße<sup>76</sup> bei der Steuerung ihrer Migrationsströme geholfen habe, obgleich die meisten keine Veränderungen in den Migrationstrends feststellten oder feststellen konnten, die dem Außengrenzenfonds zuzuschreiben wären. Als hilfreich wurde er bei der Steuerung größerer Passagierströme auf Flughäfen und in Seehäfen<sup>77</sup> und bei der Beschleunigung der Kontrollen und der Überwachung angesehen. Bessere Kontrollen und eine verstärkte Überwachung haben zu einem Rückgang der illegalen Grenzübertritte, zu einem Anstieg der Zahl der Visumanträge<sup>78</sup> und einem Rückgang der Festnahmen<sup>79</sup> geführt. Italien berichtete, dass seit dem Erwerb modernster Ausrüstungen und der Nachrüstung bestehender Anlagen mit Mitteln des Außengrenzenfonds gründlichere Kontrollen an den Außengrenzen durchgeführt würden. So habe die Kapazität zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zugenommen und das Leben vieler Menschen gerettet werden können, die sich andernfalls in der Hoffnung auf eine irreguläre Einreise auf gefährliche Seereisen begeben hätten.

---

<sup>72</sup> DE, DK, FI, IS, NL. Zu berücksichtigen ist, dass IS sein erstes Jahresprogramm 2010 angenommen hat.

<sup>73</sup> BE, BG, CY, EE, DK, LV, MT, PT, PL.

<sup>74</sup> AT, BG, CZ, ES, IT.

<sup>75</sup> BG, DE, ES, LT.

<sup>76</sup> BE, CY, EE, EL, FR, IT, MT.

<sup>77</sup> DE.

<sup>78</sup> ES.

<sup>79</sup> EL.

## Bewährte Verfahren und Erkenntnisse

Aus der Analyse der einzelstaatlichen Berichte lassen sich verschiedene bewährte Verfahren ableiten, die zur Verbesserung des Grenzschutzes sowie des Projekt- und Programmmanagements beitragen könnten.

Im Bereich des Programm- und Projektmanagements gewannen einige Mitgliedstaaten<sup>80</sup> die Erkenntnis, dass sich durch zahlenmäßig weniger, aber dafür umfangreichere Maßnahmen der Verwaltungsaufwand senken und eine fristgerechte Durchführung sicherstellen lässt. Andere Länder<sup>81</sup> gaben an, dass sie durch die Einrichtung neuer Stellen eine wirksamere Verwaltung des Außengrenzenfonds erreicht hätten.

Mehrere Länder<sup>82</sup> nannten die gegenseitige Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Fonds als besonders bewährtes Verfahren. Diese Zusammenarbeit gestaltete sich dabei ganz unterschiedlich, beispielsweise durch die Organisation der Arbeit in Gruppen entsprechend den geografischen Gebieten. Eine solche Zusammenarbeit kann als Katalysator für weitere gemeinsame Projekte wirken.

Als positive Erkenntnis führten mehrere Länder<sup>83</sup> die optimierte Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen ihren nationalen Behörden und den begünstigten Behörden an. So hätten aus dem Fonds geförderte Projekte schneller ermittelt und durchgeführt und die fristgerechte Umsetzung sichergestellt werden können. Es wurden Vorgespräche geführt, potenzielle Empfänger in Projektplanung und –management geschult<sup>84</sup> und gegebenenfalls Besuche vor Ort bei den Begünstigten durchgeführt<sup>85</sup>.

In Ungarn wurden die Unterlagen der Empfänger vor ihrer Einreichung auf Förderwürdigkeit und Vollständigkeit geprüft, um die Erfolgsquote zu steigern und Fehler wegen mangelnder Kenntnis der Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe zu vermeiden.<sup>86</sup> Die zyprischen Behörden führten Vor-Ort-Kontrollbesuche durch, bei denen sie die Empfänger über Vorschriften zur Förderfähigkeit informierten, während sich die niederländischen Behörden vor der Fertigstellung ihrer Jahresprogramme einen Gesamtüberblick über sämtliche Kosten verschafften. Einige Mitgliedstaaten<sup>87</sup> führten spezielle Verfahren ein, um den Verlust zugeteilter Mittel zu verhindern. Die meisten Mitgliedstaaten mussten eine Überprüfung ihrer Jahresprogramme vornehmen, um die Verwendung der verfügbaren Fondsmittel zu verbessern.

## SCHLUSSBEMERKUNGEN

Nach der Auswertung der Berichte der Mitgliedstaaten und der Informationen aus anderen Quellen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der Außengrenzenfonds seine Ziele ungeachtet einiger Verzögerungen bei der Umsetzung erreicht. Mit einer zufriedenstellenden durchschnittlichen Ausführungsrate von 86,7% erfüllt der Fonds seinen Zweck als EU-Instrument für die Kofinanzierung von Investitionen in die Außengrenzen und die Konsulate der teilnehmenden Länder. Damit dient er den Interessen des Schengen-Raums insgesamt und liefert sichtbare und nachhaltige Ergebnisse.

Die Investitionen aus dem Außengrenzenfonds ermöglichten im Berichtszeitraum 3,6 Mio. Patrouilleneinsätze, eine allgemeine Verringerung der durchschnittlichen Reaktionszeit und

---

<sup>80</sup> CY, DK, IT.

<sup>81</sup> DK, HU, IT, NO.

<sup>82</sup> AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FI, FR, IS, NO, NL, PL, PT, SE, SK.

<sup>83</sup> AT, BE, ES, FI, FR, HU, IT, NL, NO, LT, PT.

<sup>84</sup> ES, HU, IT.

<sup>85</sup> FR.

<sup>86</sup> BG, CY, EE, FR, HU, NL, PL, SK.

<sup>87</sup> AT, EL, PL, SE.

die Installation von Überwachungssystemen an den Außengrenzen auf einer Länge von 8279 km. Die Mitgliedstaaten modernisierten die Ausstattung ihrer Grenzübergangsstellen (ein Drittel bis 100 % aller Grenzstellen je nach Mitgliedstaat) und verkürzten die Wartezeit bei der Kontrolle von Reisenden. Über 1,8 Millionen Visa wurden in neu eingerichteten oder modernisierten Konsulaten ausgestellt, und 378 Konsulate wurden an das zentrale VIS angeschlossen. Das SIS wurde auf weitere 120 institutionelle Akteure ausgedehnt.

Ein Teil des Erfolgs des Außengrenzenfonds ist auf seine Spezialisierung zurückzuführen, denn durch die Konzentration auf den Schutz der Außengrenzen und die Visumerteilung wird einer übermäßigen Streuung der Finanzmittel entgegengewirkt. Die Ausgaben scheinen recht gleichmäßig auf die Prioritäten des Fonds verteilt zu sein. Allerdings haben die Mitgliedstaaten weniger Mittel für die Erneuerung der Konsulate und die Visumerteilung (Priorität 3) aufgewendet. Diese fließen in der Regel den Außenministerien der Mitgliedstaaten zu, die nicht unmittelbar für den Grenzschutz zuständig sind. Es wäre sinnvoll, einen flexiblen Mechanismen zu schaffen, der den einschlägigen Institutionen eine stärkere Teilnahme ermöglicht.

Da es sich hierbei um den ersten Versuch einer geteilten Mittelverwaltung bei einem Fonds handelte, der einen wenig vorhersehbaren Tätigkeitsbereich unterstützt, waren gewisse Probleme unvermeidbar. Erschwerend kam hinzu, dass die Berechnung und Zuweisung der Mittel jährlich erfolgen musste, was sich auf den Umsetzungszeitplan auswirkte. In den meisten Fällen konnten die Probleme jedoch durch das effiziente und innovative Vorgehen der teilnehmenden Länder überwunden werden, wie im Abschnitt „Bewährte Verfahren und Erkenntnisse“ beschrieben.

Die Kommission ihrerseits sorgte für kontinuierliche Hilfestellung, vereinfachte die Durchführungsvorschriften und stellte Mittel für die Wartung von Ausrüstung bereit, die bereits mit Unterstützung des Außengrenzenfonds erworben worden war.

Die von den Mitgliedstaaten festgestellten Mängel und die Erfahrungen wurden bei der Ausarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 berücksichtigt. Generell besteht das Ziel darin, den Umfang der von der Union zur Förderung der inneren Sicherheit und deren externer Dimension eingesetzten Mittel zu erweitern und gleichzeitig die Durchführungsmechanismen weiter zu vereinfachen und die Flexibilität zu erhöhen – insbesondere in Notsituationen. Auch die einschlägigen EU-Agenturen wie Europol und Frontex sollten besser genutzt werden.

Die geteilte Mittelverwaltung sollte beibehalten werden, dies allerdings vor dem Hintergrund des Übergangs zu einer mehrjährigen Programmplanung. Der künftige Fonds für innere Sicherheit wird neben der Visumerteilung und dem Grenzschutz auch die polizeiliche Zusammenarbeit in den Bereichen Kriminalprävention und Krisenmanagement abdecken und sich damit einem weiteren Element öffnen. Durch die Ausweitung der geteilten Mittelverwaltung auf die polizeiliche Zusammenarbeit werden die Voraussetzungen für eine zielorientiertere und umfassendere Unterstützung geschaffen.