



Rat der
Europäischen Union

074548/EU XXV. GP
Eingelangt am 11/08/15

Brüssel, den 7. August 2015
(OR. en)

11416/15

JAI 610
SCHENGEN 23
FRONT 161
SIRIS 53
COMIX 360

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 3. August 2015

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 387 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT ÜBER DIE UMSETZUNG DES FÜR DEN SCHENGEN-BESITZSTAND BESTIMMTEN TEILS DER BEFRISTETEN CASHFLOW-UND SCHENGEN-FAZILITÄT (2007-2009) FÜR BULGARIEN UND RUMÄNIEN

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 387 final.

Anl.: COM(2015) 387 final

11416/15

kr

DG D 1 A

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.8.2015
COM(2015) 387 final

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

**ÜBER DIE UMSETZUNG DES FÜR DEN SCHENGEN-BESITZSTAND
BESTIMMTEN TEILS DER BEFRISTETEN CASHFLOW- UND SCHENGEN-
FAZILITÄT (2007-2009) FÜR BULGARIEN UND RUMÄNIEN**

{SWD(2015) 157 final}

DE

DE

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

**ÜBER DIE UMSETZUNG DES FÜR DEN SCHENGEN-BESITZSTAND
BESTIMMTEN TEILS DER BEFRISTETEN CASHFLOW- UND SCHENGEN-
FAZILITÄT (2007-2009) FÜR BULGARIEN UND RUMÄNIEN**

1. EINLEITUNG

Die Cashflow- und Schengen-Fazilität wurde durch Artikel 32 Absatz 1 der Akte über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union¹ (nachstehend „Beitrittsakte“) als befristetes Instrument eingerichtet, um Bulgarien und Rumänien bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Durchführung des Schengen-Besitzstandes und der Kontrollen an den neuen Außengrenzen der Union und bei der Verbesserung der Liquidität in den nationalen Haushaltsplänen zu unterstützen.

Artikel 32 Absatz 3 der Beitrittsakte sieht vor, dass mindestens 50 % der im Rahmen des Instruments zugewiesenen Mittel zu verwenden sind, um Bulgarien und Rumänien bei ihrer Verpflichtung zu unterstützen, Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der Union zur Durchführung des Schengen-Besitzstands und der Kontrollen an den Außengrenzen zu finanzieren.

Dieser Bericht enthält

- zusammenfassende Informationen über die Umsetzung des für den Schengen-Besitzstand bestimmten Teils der befristeten Cashflow- und Schengen-Fazilität (nachfolgend „Schengen-Fazilität II“) und
- die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des Instruments.

¹ Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht. ABl. L 157 vom 21.6.2005, S. 203.

2. BESCHREIBUNG DER UMSETZUNG DER SCHENGEN-FAZILITÄT II

Gemäß Artikel 32 der Beitrittsakte wurden Bulgarien und Rumänien die jährlichen Pauschalbeträge aus der Cashflow- und Schengenfazilität (2007-2009) in Zwölfteilen ausgezahlt.

Tabelle 1: **Zahlungen und förderfähige Kosten im Rahmen der Schengen-Fazilität II**

	Bulgarien	Rumänien
Summe der jährlichen Zahlungen aus der Cashflow- und Schengen-Fazilität (in Mio. EUR zu Preisen von 2004) ²	239,5	559,8
Summe der jährlichen Zahlungen aus der Cashflow- und Schengen-Fazilität (in Mio. EUR zu laufenden Preisen)	257,9	602,5
50 % der jährlichen Zahlungen aus der Cashflow- und Schengen-Fazilität (in Mio. EUR zu laufenden Preisen) ³	129,0	301,2
Insgesamt veranschlagte Beträge (in Mio. EUR zu laufenden Preisen)	161,0	404,4
Insgesamt geltend gemachte und bescheinigte Ausgaben (in Mio. EUR zu laufenden Preisen)	128,2	353,6
Nicht förderfähige Ausgaben (in Mio. EUR zu laufenden Preisen)	2,7	3,1
Insgesamt förderfähige Kosten zu Lasten der Schengen-Fazilität II (in Mio. EUR, zu laufenden Preisen)	125,5	350,5
Durch die Kommission eingezogene Beträge (in Mio. EUR zu laufenden Preisen)	3,5	0,0

Gemäß der Entscheidung der Kommission über die Verwaltung und Kontrolle der Schengen-Fazilität II⁴ sind die folgenden Maßnahmen förderfähig:

- Investitionen in die Grenzübergangsinfrastruktur
- Investitionen in Grenzkontrollausrüstung
- Ausbildungsmaßnahmen für das Grenzschutzpersonal
- Beitrag zu den Betriebskosten

Der Förderzeitraum begann am 1. Januar 2007 und endete am 31. Dezember 2010.

Bulgarien und Rumänien waren für die Auswahl und Durchführung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen des Instruments zuständig.

² In Artikel 32 Absatz 2 der Beitrittsakte sind die jährlichen Zahlungen zu Preisen von 2004 angegeben.

³ Gemäß Artikel 32 Absatz 3 der Beitrittsakte sind mindestens 50 % der im Rahmen des Instruments zugewiesenen Mittel zu verwenden, um Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der Union zur Durchführung des Schengen-Besitzstands und der Kontrollen an den Außengrenzen zu finanzieren.

⁴ Entscheidung K(2007)1417 der Kommission vom 4. April 2007 über die Verwaltung und Kontrolle des für den Schengen-Besitzstand bestimmten Teils der Cashflow- und Schengen-Fazilität

Die bulgarischen und die rumänischen Behörden erstellten Mehrjahres- und Jahresrichtprogramme, in denen sie den Bedarf im Zusammenhang mit der Durchführung des Schengen-Besitzstands und den Grenzkontrollen sowie ihre einschlägige Strategie, die mithilfe der Schengen-Fazilität II zu erreichenden Ziele und die aus dem Instrument zu fördernden spezifischen Maßnahmen darlegten.

Bulgarien legte in seinem Richtprogramm zur Schengen-Fazilität II acht Ziele fest. Tabelle 2 enthält eine Aufschlüsselung der im Rahmen der Schengen-Fazilität II für jedes Ziel veranschlagten Mittel (sowie der tatsächlich geltend gemachten Ausgaben):

Tabelle 2: Aufschlüsselung der veranschlagten Beträge und der **geltend gemachten Ausgaben nach Zielen – Bulgarien**

	Veranschlagt (in EUR)	Insgesamt geltend gemachte und bescheinigte Ausgaben (in EUR)
Ziel 1: Erwerb neuer technischer Ausrüstung für die Überwachung und Kontrolle der Außengrenzen	97 324 000,00	80 393 650,78
Ziel 2: Spezielle technische Ausrüstung für gemeinsame Polizeieinsätze im Grenzgebiet	7 454 000,00	4 509 320,63
Ziel 3: Modernisierung und Ausbau der nationalen Kommunikationssysteme	21 279 000,00	20 688 213,42
Ziel 4: Informationssysteme und Computernetzwerke im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstands	12 650 000,00	8 458 239,17
Ziel 5: Renovierung und Modernisierung der bestehenden Grenzinfrastruktur	4 400 000,00	4 077 125,06
Ziel 6: Andere Maßnahmen in direktem Zusammenhang mit den Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen	2 808 000,00	654 711,43
Ziel 7: Weiterbildung des Personals, einschließlich Sprachkurse	1 510 000,00	521 649,45
Ziel 8: Aufbau des nationalen Visasystems und Anschluss an das Visa-Informationssystem (VIS) der EU und das Konsultationsnetz VISION	13 575 000,00	8 891 301,83
Insgesamt	161 000 000,00	128 194 211,77

Mehr als 60 % der Mittel aus der Schengen-Fazilität II für Bulgarien wurden für Ziel 1 veranschlagt und verwendet. Der Großteil der Gelder für Ziel 1 wurde für den Erwerb von drei Hubschraubern und neun Schiffen sowie für die Einrichtung eines integrierten Systems zur Kontrolle und Überwachung der Schwarzmeergrenze veranschlagt und verwendet. Letzteres besteht aus festen und mobilen Beobachtungsposten, die mit Radar, Kameras und Kommunikationsgeräten ausgestattet sind.

Rumänien legte in seinem Richtprogramm zur Schengen-Fazilität II drei Ziele fest. Tabelle 3 enthält eine Aufschlüsselung der im Rahmen der Schengen-Fazilität II für jedes Ziel veranschlagten Mittel (sowie der tatsächlich geltend gemachten Ausgaben):

Tabelle 3: Aufschlüsselung der veranschlagten Beträge und der **geltend gemachten Ausgaben nach Zielen – Rumänien**

	Veranschlagt (EUR)	Insgesamt geltend gemachte und bescheinigte Ausgaben (in EUR)
Ziel 1: Stärkung der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen sowie des Schutzes gegen grenzüberschreitende Kriminalität	199 700 000,00	174 970 037,61
Ziel 2: Wirksamere Kontrollen durch Ausbau der Kapazitäten für Datenbereitstellung und -zugang	192 121 240,00	177 792 172,57
Ziel 3: Beitrag zu den Kosten für Logistik und Betrieb.	14 565 504,00	478 673,92
Insgesamt	404 383 744,00	353 593 864,85

Im Rahmen von Ziel 1 erwarb Rumänien 33 Schiffe, 1278 Fahrzeuge und Ausrüstung für die Grenzüberwachung und Grenzkontrolle. Ziel 1 umfasste außerdem die erneute Inbetriebnahme von 31 Grenzpolizeistationen und Grenzübergangsstellen.

Im Rahmen von Ziel 2 verwendete Rumänien Mittel für verschiedene Informations- und Kommunikationssysteme, darunter die nationale Komponente des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, die nationale Komponente des Visa-Informationssystems und das digitale Funkübertragungssystem TETRA.

Hierbei ist anzumerken, dass Rumänien für die Schengen-Fazilität II mehr als die mindestens geforderten 50 % der Cashflow- und Schengen-Fazilität (301 234 674 EUR) veranschlagt hatte und dass die insgesamt geltend gemachten und bescheinigten Ausgaben (353 593 864,85 Euro) ebenfalls diesen Schwellenwert überschritten.

3. EX-POST-BEWERTUNG DER SCHENGEN-FAZILITÄT II

3.1. ORGANISATION DER BEWERTUNG UND METHODIK

Die Ex-post-Bewertung der Schengen-Fazilität II wurde im Jahr 2014 von einem unabhängigen externen Auftragnehmer vorgenommen, der die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Komplementarität und Kohärenz, Nachhaltigkeit sowie die Wirkung der Schengen-Fazilität II bewerten sollte.

Die Daten für die Bewertung wurden wie folgt erhoben:

- Sekundärforschung,
- teilstrukturierte Interviews,
- direkte Beobachtungen während Besuchen vor Ort,
- Umfragen unter Förderempfängern.

Die so gewonnenen Daten wurden in zwölf Fallstudien analysiert (fünf für Bulgarien und sieben für Rumänien), die 79 % der Ausgaben Bulgariens und 76 % der Ausgaben Rumäniens im Rahmen der Schengen-Fazilität II abdeckten.

Die Ergebnisse der Fallstudien dienten als Grundlage für die Beantwortung von neun Bewertungsfragen, die von der Kommission formuliert worden waren.

Der Bericht über die Ex-post-Bewertung der Schengen-Fazilität II wurde von der Kommission im September 2014 angenommen. Die Kommission betrachtet die nachfolgend dargelegten Bewertungsergebnisse und - schlussfolgerungen als glaubwürdig, da sie nachweislich auf zuverlässigen Daten und einer fundierten Analyse fußen.

3.2. RELEVANZ

Zur Bewertung der Schengen-Fazilität II anhand des Kriteriums der Relevanz wurde geprüft, inwieweit die Ziele des Instruments dem Bedarf entsprachen. Des Weiteren wurde geprüft, inwieweit der tatsächliche Effekt der Schengen-Fazilität II (Leistungen, Ergebnisse und Auswirkungen) dem Bedarf entsprachen (Prüfung der Nützlichkeit).

Die Bewertung hat ergeben, dass die **Ziele und der tatsächliche Effekt der Schengen-Fazilität II in Bezug auf den Bedarf relevant waren**.

Die Investitionen im Zusammenhang mit der Überwachung der Seegrenzen Bulgariens waren bedarfsgerecht, da die Schwarzmeerküste nur unzureichend von Grenzschutzschiffen abgedeckt worden war, die zudem seit den 1990er-Jahren in einem zunehmend schlechten und veralteten Zustand und nicht für die Sicherung der Seegrenzen bei Schlechtwetter geeignet waren.

Auch die Investitionen im Zusammenhang mit der Luftraumüberwachung entsprachen dem Bedarf, da das bulgarische Innenministerium zuvor über keinerlei Kapazitäten zur Luftraumüberwachung verfügte.

Die Investitionen in die mobile Ausrüstung der rumänischen Grenzpolizei für den Einsatz auf See und am Land waren bedarfsgerecht, da sich die bestehende Schiffs- und Fahrzeugflotte nicht für die Grenzüberwachung eignete.

Die Errichtung und Modernisierung von Grenzübergangsstellen in Rumänien entsprach dem Bedarf, da die bestehenden Landgrenzübergangsstellen vernachlässigt worden waren und so veraltet oder ungeeignet waren, dass sie den sich aus dem Schengener Grenzkodex ergebenden Anforderungen nicht entsprachen.

3.3. WIRKSAMKEIT

Zur Bewertung der Schengen-Fazilität II anhand des Kriteriums der Wirksamkeit wurde geprüft, inwieweit die Ziele des Instruments erreicht wurden.

Dabei wurde insbesondere geprüft, inwieweit die Schengen-Fazilität II über die Verbesserung der Überwachung und Kontrolle an den künftigen Außengrenzen, den Kapazitätenausbau für die Bereitstellung von und den Zugang zu schengenbezogenen Daten sowie die Modernisierung der Visaverwaltungssysteme zur Vorbereitung Bulgariens und Rumäniens auf den Beitritt zum Schengen-Raum beigetragen hat.

Die Bewertung hat ergeben, dass die **Ziele der Schengen-Fazilität II insgesamt erreicht werden konnten.**

In den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2011⁵ wurde bestätigt, dass Bulgarien und Rumänien in ausreichendem Maß auf den Beitritt zum Schengen-Raum vorbereitet waren.

Die Schengen-Fazilität II hat dazu beigetragen, da mit ihrer Hilfe die Grenzüberwachung, die Grenzkontrollen, die IT- und Kommunikationssysteme sowie die Visaverwaltung verbessert wurden.

Die Einrichtung eines integrierten Kontroll- und Überwachungssystems an der bulgarischen Schwarzmeergrenze hat sich als äußerst wirksam erwiesen, da das System die Art und Weise verändert hat, wie die Seegrenzen kontrolliert werden, und eine kontinuierliche Überwachung der Seegrenzen gewährleistet. Dank dieser Investitionen konnten die Kapazitäten der Polizei für die Grenzüberwachung und die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität erhöht werden.

Auch mit dem Erwerb von Hubschraubern wurden die Grenzüberwachungskapazitäten der bulgarischen Polizei gesteigert. Der Einsatz von Hubschraubern zur Grenzüberwachung erweist sich in abgelegenen Bergregionen, etwa nahe der türkischen Grenze, als besonders wirksam, da dort Teile der grünen Grenze für Patrouillenfahrzeuge unzugänglich sind. Allerdings gab es auch Probleme in Bezug auf die Ausrüstung für die Luftraumüberwachung. Die rechtlichen Beschränkungen für Nachtflüge und das Fehlen einer Enteisungsausrüstung, die es erlaubt hätte, Flüge bei jeder Witterung durchzuführen, haben in Kombination mit dem Personalmangel in den ersten beiden Jahren nach dem Erwerb der Hubschrauber die Effektivität der Investitionen stark eingeschränkt. Auch Treibstoffengpässe und Verzögerungen von Ersatzteillieferungen haben die Effektivität der Investitionen in die Luftraumüberwachung geschmälert.

Mit den Investitionen in die mobile Ausrüstung der rumänischen Grenzpolizei für den Einsatz an Land, auf See und in der Luft konnten die Kapazitäten der Polizei für die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen an den See- und Landgrenzen gesteigert werden. Die

⁵ Schlussfolgerungen des Rates über den Abschluss der Bewertung des Stands der Vorbereitung Bulgariens in Bezug auf die Umsetzung aller Bestimmungen des Schengen-Besitzstands (9167/4/11); Schlussfolgerungen des Rates über den Abschluss der Bewertung des Stands der Vorbereitung Bulgariens in Bezug auf die Umsetzung aller Bestimmungen des Schengen-Besitzstands (9166/4/11).

erworbane Ausrüstung hat Einsätze in Gebieten ermöglicht, in denen eine Überwachung zuvor schwierig war und selten durchgeführt wurde. 2010 wurde die Seeüberwachung dank der größeren operativen Eigenständigkeit der neuen Schiffe über die 24 Seemeilen der Anschlusszone hinaus in Rumäniens ausschließliche Wirtschaftszone ausgedehnt.

In Rumänien konnten durch die Investitionen in die Modernisierung der Grenzübergangsstellen die Grenzkontrollen verstärkt werden. Dank der moderneren Infrastruktur und des verbesserten Arbeitsumfelds an den Grenzübergangsstellen konnte eine größere Zahl an Grenzschatzbeamten untergebracht werden und damit die Zahl der Grenzkontrollen während eines gegebenen Zeitraums gesteigert werden.

3.4. EFFIZIENZ

Zur Bewertung der Schengen-Fazilität II anhand des Kriteriums der Effizienz wurde geprüft, inwieweit der gewünschte Effekt des Instruments zu angemessenen Kosten erreicht wurde.

Die Bewertung hat ergeben, dass die **Schengen-Fazilität II ausreichend effizient war, wenngleich die Vergabeverfahren nicht immer optimal verliefen.**

Die Bewertung der Effizienz basiert auf einem Vergleich der Kosten im Rahmen der Schengen-Fazilität II mit den Kosten im Rahmen vergleichbarer Instrumente sowie auf der Analyse der Vergabeverfahren, die ein geeigneter Indikator für die Effizienz sind, da davon ausgegangen wird, dass eine auf Wettbewerb beruhende Auftragsvergabe den Erwerb der betreffenden Waren oder Dienstleistungen zu Marktpreisen gewährleistet.

Die Kosten für Hubschrauber im Rahmen der aus der Schengen-Fazilität II finanzierten Investitionen in die bulgarische Luftraumüberwachung waren bezogen auf den Wert pro Stück mit den Kosten im Rahmen der Schengen-Fazilität I⁶ vergleichbar.

In Bulgariens Vergabeverfahren für die Überwachung der Seegrenzen war der Wettbewerb im Hinblick auf die Zahl der teilnehmenden Unternehmen beschränkt, da fünf der sechs Bieter aus technischen Gründen ausgeschlossen wurden. Auch in den Ausschreibungen für Schiffe wurde ähnlich vorgegangen. In einem Fall (Schiffe mit einer Kapazität von 200 BRZ und 60 BRZ) wurde die Ausschreibung eingestellt, da die einzigen beiden Bieter aus technischen Gründen ausgeschlossen worden waren, und es wurde auf ein Verhandlungsverfahren mit einem Bieter zurückgegriffen. In einem anderen Fall (Schiffe mit einer Kapazität von 20 BRZ und 15 BRZ) wurden zwei der drei eingereichten Angebote aus technischen Gründen ausgeschlossen.

Ähnliches galt für die Luftraumüberwachung, bei der die Ausschreibungsverfahren zweimal eingestellt wurden und erst das dritte Verfahren zu einer Vertragsvergabe führte. In allen drei Verfahren waren ausschließlich Bieter aus der EU zugelassen, und alle Bieter bis auf einen (derselbe in allen drei Verfahren) wurden aus technischen Gründen ausgeschlossen, bevor sie ein finanzielles Angebot einreichen konnten. Insgesamt also scheint der Wettbewerb in den

⁶Im Rahmen der Schengen-Fazilität I erhielten sieben der zehn Länder, die der EU 2004 beigetreten sind, Unterstützung für die Durchführung des Schengen-Besitzstands und für den Ausbau der Grenzkontrollen an den neuen EU-Außengrenzen.

Ausschreibungsverfahren beschränkt gewesen zu sein, was die Effizienz der Maßnahme in Frage stellt.

Auch in Rumänien gab es Probleme bezüglich der Effizienz der Vergabeverfahren, wenngleich sie offenbar rascher gelöst wurden und damit weniger Verzögerungen verursachten als in Bulgarien. Es gab auch Unstimmigkeiten in Bezug auf die geschätzten Auftragsvolumen, die oftmals weit über den eingereichten Angeboten lagen.

Der Wettbewerb in den Vergabeverfahren für die mobile Ausrüstung für den Einsatz an Land und auf See war sehr unterschiedlich ausgeprägt. An den Ausschreibungen für die Ausrüstung auf See nahmen weniger Bieter teil, und viele wurden bereits in der Vorauswahlphase ausgeschlossen. In den Ausschreibungsverfahren für die Ausrüstung an Land wurde nur ein Bieter (von insgesamt 15 Bieter für fünf ausgeschriebene Verträge) wegen Überschreitung des maximalen Auftragsvolumens ausgeschlossen. Das Bieterverfahren war elektronisch, was zur Effizienz des Vergabeverfahrens beigetragen hat. Das Auswahlkriterium war in allen Ausschreibungen der niedrigste Preis, und die Angebote der erfolgreichen Bieter lagen deutlich unter dem verfügbaren Budget (um bis zu 50 % im Fall der Ausschreibungen für die Ausrüstung an Land).

Bei den Vergabeverfahren für die Modernisierung und Umgestaltung der Grenzübergangsstellen war nur in elf der 31 Ausschreibungen der Wettbewerb ausreichend, um ein optimales Preis-Leistungsverhältnis zu gewährleisten.

3.5. KOMPLEMENTARITÄT UND KOHÄRENZ

Zur Bewertung der Schengen-Fazilität II anhand der Kriterien der Komplementarität und der Kohärenz wurde geprüft, inwieweit andere Maßnahmen zu den Zielen der Schengen-Fazilität II beitrugen und inwieweit die Schengen-Fazilität II anderen Maßnahmen mit ähnlicher Zielsetzung nicht im Wege stand.

Die Bewertung hat ergeben, dass die **Schengen-Fazilität II** sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien **im Einklang mit den Grenzkontrollmaßnahmen stand, die aus anderen Quellen finanziert wurden, und diese ergänzt hat.**

In beiden Ländern wurden Mittel aus verschiedenen Quellen verwendet, um Ziele zu erreichen, die mit jenen der Schengen-Fazilität II vergleichbar waren. Die nationalen Strategien für den Beitritt zum Schengen-Raum und die Schengen-Fazilität II haben einander in ausreichendem Maße ergänzt und Synergien aufgewiesen.

Im Bereich der Überwachung der bulgarischen Seegrenze haben die Mittel der Schengen-Fazilität II die anderen Investitionen in die Überwachung der Seegrenzen ergänzt. So wurde aus dem Instrument für Heranführungshilfe PHARE die Modernisierung von drei Patrouillenschiffen und der Erwerb von sechs Schiffen finanziert.

Aus PHARE wurde 2008 auch im Bereich Luftraumüberwachung der Erwerb eines Hubschraubers vom Typ „Agusta AW109E“ finanziert.

3.6. NACHHALTIGKEIT

Zur Bewertung der Schengen-Fazilität II anhand des Kriteriums der Nachhaltigkeit wurde geprüft, inwieweit der positive Effekt der Schengen-Fazilität II auch nach dem Ende der Maßnahmen anhielt.

Die Bewertung hat ergeben, dass **die meisten Maßnahmen im Rahmen der Schengen-Fazilität II keine langfristigen Auswirkungen gehabt hätten, wenn es keine weiteren unterstützenden Ausgaben für Instandhaltung und Schulungsmaßnahmen gegeben hätte**. So hat insbesondere in Bulgarien eine unzureichende Budgetplanung in einigen Fällen dazu geführt, dass die aus der Schengen-Fazilität II finanzierte neue Ausrüstung wegen hoher Instandhaltungs- oder Reparaturkosten einige Zeit nicht einsatzfähig war.

Im Bereich der Investitionen in die Überwachung der bulgarischen Seegrenzen gibt es Anhaltspunkte dafür, dass es zu Problemen mit der Wartung des integrierten Systems zur Kontrolle und Überwachung der Schwarzmeergrenze gekommen ist, obwohl das System im Allgemeinen sehr nachhaltig ist. Es stellte sich heraus, dass bestimmte Komponenten als Verbrauchsmaterial eingestuft worden waren und nicht immer unter die Garantie fielen. Am häufigsten nannten die Befragten Probleme mit der Abnutzung der Magnetfeldröhren der Radargeräte an den zwölf stationären Überwachungsposten.

Im Bereich der Luftraumüberwachung umfassten die jährlichen Instandhaltungs- und Betriebskosten die Versicherungszahlungen, die Hangarmieten und die Ausgaben für den Treibstoff. Die Flugdaten zeigen, dass die verschiedenen Hubschraubertypen nach 2010 nur bedingt eingesetzt wurden. Insgesamt betrachtet wurde nur einer der leichteren Hubschraubermodelle (der A109-SN11790) aktiv verwendet, während die übrigen Modelle einige Jahre lang nur eingeschränkt bzw. so gut wie nicht genutzt wurden. Die Verwendung von leichten Hubschraubern wird generell bevorzugt, da diese in der Regel weniger Treibstoff verbrauchen und die gleichen Überwachungsmöglichkeiten bieten wie schwerere Hubschrauber des Typs AW139. Die Differenz bei der Zahl der Flüge lässt sich auch durch Ausfallzeiten wegen eines schweren Unfalls erklären, aufgrund dessen einer der A109-Hubschrauber seit 2012 nicht mehr im Einsatz ist. Da der schwerere Hubschraubertyp AW139 nach 2012 häufiger anstelle des kleineren Modells A109 (der sich in Reparatur befindet) zum Einsatz kam, haben sich die Treibstoffkosten je Flugstunde erhöht, und im Jahr 2013 waren die Treibstoffkosten trotz der wesentlich niedrigeren Zahl der Flugstunden insgesamt höher.

Auch der Mangel an geeigneten Abstellplätzen für die Hubschrauber führte anfangs zu Problemen. Die Bedingungen am Luftwaffenstützpunkt Besmer waren nicht optimal, da der Hangar und die Abstellplätze nicht den Empfehlungen hinsichtlich Temperatur und geregelter Luftfeuchtigkeit entsprachen. Die Hubschrauber werden in Zukunft auf einem neuen Luftwaffenstützpunkt in Sofia untergebracht, der aus dem Außengrenzenfond (EBF) finanziert wird. Langfristig sollte jedoch dafür gesorgt werden, dass ein geeigneter Hangar sowie Betriebseinrichtungen in der Nähe des Schwarzen Meers und der südöstlichen Grenze verfügbar sind.

Im Rahmen der Programme des Außengrenzenfonds wurde auch grundlegende Ausbildungen für Piloten und Flugingenieure finanziert. Die Schwierigkeiten bei der Personalausstattung gingen darauf zurück, dass einige Mitarbeiter die Prüfungen im Rahmen früherer Schulungen des Herstellers nicht bestanden hatten und im System des Innenministeriums nicht genügend Piloten verfügbar waren.

Die Nachhaltigkeit der im Rahmen der Schengen-Fazilität II erworbenen Ausrüstung war in Rumänien höher, da das Land Mittel für die Instandhaltung von Fahrzeugen und Schiffen bereitgestellt hat.

3.7. WIRKUNG

Zur Bewertung der Wirkung der Schengen-Fazilität II wurde der langfristige Effekt geprüft, den dieses Instrument beabsichtigt oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar gehabt hat.

Die Bewertung hat ergeben, dass die **Schengen-Fazilität II insgesamt den gewünschten Effekt hatte, insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitung Bulgariens und Rumäniens auf den Beitritt zum Schengen-Raum**. Allerdings werden **die Investitionen, wenngleich sie sich auf die Prävention der irregulären Migration entlang der Außengrenzen von Bulgarien und Rumänien sowie auf die Sicherheit in den beiden Ländern positiv ausgewirkt haben, erst dann in vollem Umfang zur Sicherheit der Bürger innerhalb des Schengen-Raums beitragen, wenn Bulgarien und Rumänien dem Schengen-Raum beitreten**. Die Bewertung hat keine negativen Folgen ergeben; vielmehr gab es eine Reihe von unbeabsichtigten positiven Folgen im Zusammenhang mit dem Kapazitätenaufbau, der aus der Schengen-Fazilität II gefördert wurde.

Die Schengen-Fazilität II hat sich positiv auf die Vorbereitung Bulgariens und Rumäniens auf den Beitritt zum Schengen-Raum ausgewirkt, was durch Verbesserungen bei der Überwachung der Außengrenzen, bei den Grenzkontrollen, den IT- und Kommunikationssystemen und der Visaverwaltung belegt und durch die entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates von Juni 2011 bestätigt wurde.

Was die weiter reichenden Folgen der Schengen-Fazilität II betrifft, so hatten die aus diesem Instrument finanzierten Maßnahmen positive Auswirkungen auf die Prävention der irregulären Migration entlang der Außengrenzen von Bulgarien und Rumänien und auf die Sicherheit in diesen Ländern. Belegt wird dies dadurch, dass mehr irreguläre Grenzübertritte und mehr grenzüberschreitende Straftaten festgestellt wurden, wenngleich die höhere Zahl festgestellter irregulärer Grenzübertritte auch auf externe Faktoren zurückgehen könnte (höherer Migrationsdruck). Die Investitionen im Rahmen der Schengen-Fazilität II (insbesondere die in das Grenzüberwachungssystem) hatten sowohl auf irreguläre Migration als auch auf grenzüberschreitende Kriminalität eine abschreckende Wirkung. Allerdings wirken sich die Investitionen im Rahmen des Instruments nur eingeschränkt auf die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums aus, solange Bulgarien und Rumänien nicht beigetreten sind, da an der Grenze zwischen Bulgarien bzw. Rumänien einerseits und dem Schengen-Raum andererseits nach wie vor Grenzkontrollen durchgeführt werden. Daher wirken sich Änderungen der Qualität der Grenzkontrollen zwischen Bulgarien bzw. Rumänien und Drittstaaten nur geringfügig auf die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums aus.

Im Hinblick auf unbeabsichtigte positive Auswirkungen hat die Bewertung ergeben, dass die Investitionen in die Überwachung der Seegrenzen auch zur Aufdeckung von Schmuggel und Umweltdelikten (Einbringung von Abfällen ins Meer) beigetragen haben.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Schengen-Fazilität II, deren Ziel darin bestand, „Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der Union zur Durchführung des Schengen-Besitzstands und der Kontrollen an den Außengrenzen zu finanzieren“, wurde erfolgreich umgesetzt. Im Rahmen der Schengen-Fazilität II wurden Bulgarien und Rumänien insgesamt 476 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

Insgesamt hat das Instrument entscheidend dazu beigetragen, dass sowohl Rumänien als auch Bulgarien 2011 als technisch auf den Beitritt zum Schengen-Raum vorbereitet eingestuft werden konnten. Die Investitionen im Rahmen der Schengen-Fazilität II führten zu Verbesserungen bei der Überwachung der künftigen Außengrenzen, den Grenzkontrollen, den IT- und Kommunikationssystemen und der Visaverwaltung. Die Maßnahme war für den ermittelten Bedarf relevant, stand im Einklang mit anderen Finanzierungsquellen und war wirksam. Allerdings hätte die Effizienz, mit der die Ziele erreicht wurden, und die Nachhaltigkeit einiger Investitionen, die weitere Finanzierungen zur Wahrung ihrer Langzeiteffekte erforderten, gesteigert werden können.

Während die Investitionen im Rahmen der Schengen-Fazilität II zur Prävention von irregulärer Migration entlang der Außengrenzen in Bulgarien und Rumänien und zur Sicherheit in den beiden Ländern beigetragen haben, wirken sie sich nur eingeschränkt auf die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums aus, solange Bulgarien und Rumänien diesem nicht beigetreten sind.

Der Umstand, dass Bulgarien und Rumänien dem Schengen-Raum noch nicht beigetreten sind, hatte zwar bislang nur begrenzte Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Investitionen im Rahmen der Schengen-Fazilität II, ein dauerhafter Aufschub ihres Beitritts dürfte jedoch dazu führen, dass die Investitionen zum Teil erheblich aufgestockt werden müssen.