EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.8.2020
COM(2020) 428 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen gemäß Artikel 78 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 74 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/818

1. Einleitung

Am 11. Juni 2019 traten die Verordnungen zur Interoperabilität[1] in Kraft. Die Verordnungen haben zum Ziel, die EU-Informationssysteme für die Bereiche Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung zu verbessern und ihre Zusammenarbeit intelligenter und effizienter zu gestalten. Die Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU wurde im Hinblick darauf geschaffen, die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen zu verbessern, zur Verhinderung illegaler Einwanderung beizutragen und ein hohes Maß an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Union zu gewährleisten. Sie soll auch die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik verbessern, die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz unterstützen, zur Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten beitragen und die Identifizierung von unbekannten Personen erleichtern.

Vor Erlass der Verordnungen legte die Kommission im April 2016 die Mitteilung *Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit*[2] vor. Darin wurden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Leistungsfähigkeit der Informationssysteme der EU gesteigert werden kann, um das Grenzmanagement und die innere Sicherheit zu verbessern. Das Europäische Parlament forderte in seiner Entschließung vom 6. Juli 2016 Vorschläge für die Verbesserung und Weiterentwicklung von bestehenden EU-Informationssystemen, die Schließung von Informationslücken und Wege hin zur Interoperabilität sowie Vorschläge für einen zwingend vorgeschriebenen Informationsaustausch auf EU- Ebene mit den erforderlichen Datenschutzvorkehrungen. Der Europäische Rat forderte in seinen Schlussfolgerungen vom 15. Dezember 2016, dass die Arbeiten zur Gewährleistung der Interoperabilität von EU-Informationssystemen und -Datenbanken fortgesetzt werden.

Der Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU liegt die Intention zugrunde, eine gegenseitige Ergänzung der Informationssysteme und ihrer Daten bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, zu ermöglichen.

Zum Zeitpunkt des Erlasses der Interoperabilitätsverordnungen waren drei EU-Informationssysteme in Betrieb: das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und das Eurodac-System. Derzeit sind drei weitere Systeme in der Entwicklungsphase: das Einreise-/Ausreisesystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das zentralisierte System für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen vorliegen (ECRIS-TCN-System).

---

[1] Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates; Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

Die Interoperabilitätsverordnungen enthalten Bestimmungen für eine Überwachung und Bewertung durch die Kommission und insbesondere durch eu-LISA, was die technische Entwicklung anbelangt. eu-LISA hat im Dezember 2019 einen ersten Bericht vorgelegt.[3]

Gemäß Artikel 78 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 74 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2019/818 ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Verordnungen zu übermitteln. Der Bericht soll – wie in den Interoperabilitätsverordnungen vorgesehen – genaue Angaben über die angefallenen Kosten und Informationen über sämtliche Risiken enthalten, die Auswirkungen auf die Gesamtkosten haben könnten. Berichte dieser Art sind von der Kommission jedes Jahr vorzulegen, bis die Termine für die Inbetriebnahme der Interoperabilitätskomponenten im Wege von Durchführungsrechtsakten der Kommission gemäß Artikel 72 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 68 der Verordnung (EU) 2019/818 festgelegt werden.

2. Durchführungsvorschriften

Die Interoperabilitätsverordnungen sehen den Erlass von Durchführungsvorschriften vor, um bestimmte detaillierte technische Aspekte der Verordnungen zu ergänzen und zu implementieren. Einige dieser Rechtsakte sind notwendig, um eu-LISA vollumfänglich in die Lage zu versetzen, mit der Konzipierung und Entwicklung der Komponenten im Kontext der Gesamtsystemarchitektur zu beginnen, zumal dies die Festlegung technischer Spezifikationen und die Vorbereitung von Vergabeverfahren für die Zusammenarbeit mit Auftragnehmern erfordert. Aufträge dieser Art müssen auf klaren und vollständigen technischen Spezifikationen basieren, die in den erforderlichen Ausschreibungen festzulegen sind. Weitere Rechtsakte sind notwendig, um technische Vorschriften festzulegen, die den zuständigen Behörden die Arbeit vor Ort erleichtern, beispielsweise durch die Verwendung von Standardformularen und die Einführung von Kooperationsverfahren für den Umgang mit Sicherheitsvorfällen.

Nach Inkrafttreten der Verordnungen begann die Kommission mit der Ausarbeitung einer ersten Reihe von Durchführungsmaßnahmen (vier Durchführungsrechtsakten und zwei delegierten Rechtsakten), die gleich zu Beginn des Konzeptions- und Entwicklungsprozesses erforderlich waren.

Für die Durchführungsrechtsakte wurde gemäß Artikel 74 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 70 der Verordnung (EU) 2019/818 ein Ausschuss eingesetzt.

Für die Ausarbeitung der erforderlichen delegierten Rechtsakte wurde gemäß Artikel 73 der Verordnung (EU) 2019/817 und Artikel 69 der Verordnung (EU) 2019/818 eine Expertengruppe eingesetzt.

[3] Bericht über die Entwicklung der Interoperabilität (2019-307).

3. Überwachung der von den Mitgliedstaaten und Agenturen der Union veranlassten Durchführungsmaßnahmen

Den Interoperabilitätsverordnungen wurde in der *Gemeinsamen Erklärung über die gesetzgeberischen Prioritäten der EU für den Zeitraum 2018-2019* hohe Priorität eingeräumt. Ihr Vorrang im Gesetzgebungsprozess muss auch für ihre Durchführung gelten. Der Interoperabilitätsrahmen kann nur vollständig implementiert werden, wenn die Mitgliedstaaten, die Agenturen der Union und die Kommission gemeinsam tätig werden. Es darf nicht dazu kommen, dass die Untätigkeit eines Beteiligten zu einer verzögerten Aufnahme des Betriebs für alle führt.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Kommission eine Reihe von Forumssitzungen, um alle beteiligten Partner zusammenzubringen und zu erörtern, wie die vorbereitenden Arbeiten und die Aufnahme des Betriebs im Interesse aller vorangetrieben werden können und welche Risiken und Lösungsmöglichkeiten bestehen. Es sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um bis Ende 2023 eine vollständige Angleichung aller EU-Informationssysteme an den Interoperabilitätsrahmen zu erreichen. Der aus den Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern sowie den zuständigen Agenturen der Union (eu-LISA, Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und Europol) bestehende Teilnehmerkreis wurde auf weitere interessierte Parteien ausgeweitet: das Europäische Parlament und den Rat, den EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und den Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Das erste Forum fand im März 2019 statt, nachdem im Rahmen der interinstitutionellen Gespräche eine vorläufige Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielt worden war. Das Forum sah es als unmittelbar vorrangig an, sich auf die vollständige Implementierung der neuen Architektur für die EU-Informationssysteme in den Bereichen Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Sicherheit zu konzentrieren. Zur wirksamen Überwachung und Koordinierung der Arbeiten hatte die Kommission als Unterstützung einen Fortschrittsanzeiger (Scoreboard) vorgesehen. Ziel war eine lockere Zusammenarbeit mit den nationalen Koordinatoren, die dafür sorgen sollten, dass alle Interessenträger umfassend informiert sind. Besonderes Augenmerk musste auf den Bedarf an finanziellen und personellen Ressourcen gelegt werden, einschließlich der Schulung von Endnutzern, um den Implementierungszeitplan einhalten zu können. Es wurde auch vereinbart, dass der Verwaltungsrat der Agentur eu-LISA im Rahmen der verschiedenen Rechtsvorschriften für die technische Koordinierung zuständig sein soll und dass der Stand der Durchführung im Rat (Justiz und Inneres) regelmäßig thematisiert werden sollte.

Im November 2019 wurde auf dem zweiten Forum der Wert regelmäßiger Treffen und der Wert des Anzeigers als ein Instrument anerkannt, das alle Beteiligten – Mitgliedstaaten, Agenturen der Union und die Kommission – dabei unterstützt, bei der Entwicklung und Einführung der neuen IT-Architektur für die Bereiche Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Sicherheit gemeinsam voranzukommen. Es wurde festgestellt, dass der Bedarf an finanziellen und personellen Ressourcen nach wie vor ein großes Problem darstellt. Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen, dass alle Beteiligten indikative mehrjährige Ressourcenpläne erstellen sollten. Die Kommission schlug auch vor, eine

Plattform zu entwickeln, um Informationen unter anderem über bewährte Verfahren zu sammeln und allen bereitzustellen, um so den Informationsaustausch zu erleichtern und Fortschritte zu ermöglichen. Einigung bestand ferner darüber, dass mit fortschreitender Implementierung der Schwerpunkt stärker auf die operative und praktische Durchführung gelegt werden muss.

Ein drittes Forum fand – per Videokonferenz – im Mai 2020 statt. Die Kommission legte ihre Beurteilung des allgemeinen Stands der Arbeiten auf der Grundlage eines Fortschrittsanzeigers vor, der die wichtigsten Durchführungsanforderungen umfasst:

- Die Implementierungsarbeiten sind im vergangenen Jahr vorangekommen, doch bestehen nach wie vor gewisse Herausforderungen. Die Mitgliedstaaten sollten für politische Unterstützung auf hoher Ebene sorgen.
- Die Mitgliedstaaten sollten ihre Prüfung der notwendigen nationalen Rechtsvorschriften abschließen und diese entsprechend ausarbeiten.
- Bei den Governance-Vereinbarungen sind alles in allem gute Fortschritte zu verzeichnen.
- Die Mitgliedstaaten sollten rasch ihren Bedarf an Ressourcen abschätzen und diese sichern.

Parallel zur Implementierung der Interoperabilitätsverordnungen wird auch die damit verbundene Entwicklung einzelner – bestehender und neuer – IT-Systeme fortgesetzt. Im Rahmen der Entwicklung der neuen Gesamtarchitektur ist es für die Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen von entscheidender Bedeutung, dass auch alle Einzelsysteme voll funktionsfähig sind. In Bezug auf die Fortschritte bei den einzelnen Systemen äußerte die Kommission Bedenken angesichts der Ergebnisse, die die Entwicklung des Einreise-/Ausreisesystems betreffen. Obwohl die Testphase noch vor Jahresende beginnen soll, ist die Implementierung des Systems auf nationaler Ebene noch nicht weit gediehen. Dies könnte sich negativ auf die Aufnahme des Betriebs auswirken. Die Mitgliedstaaten sollten daher die internen Verfahren zur Mobilisierung der erforderlichen Personalressourcen und zur Beschleunigung der bereits im letzten Jahr geplanten Auftragsvergabe für die Angleichung und Anbindung ihrer nationalen Systeme an das zentrale Einreise-/Ausreisesystem vorantreiben.

Einige nutzten das Forum auch als Gelegenheit, um Bedenken im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise zu äußern, und wiesen darauf hin, dass dadurch gewisse Verzögerungen auftreten könnten, insbesondere hinsichtlich der Aufnahme des Betriebs des Einreise-/Ausreisesystems. In der Tat können Auswirkungen auf die Entwicklung der EU-Informationssysteme, wie z. B. des Einreise-/Ausreisesystems, Auswirkungen auf die Entwicklung der Interoperabilitätskomponenten haben. Solche Auswirkungen sind jedoch nicht linear, was bedeutet, dass eine einmonatige Verzögerung des Betriebsbeginns für ein IT-System zwar potenziell eine Verzögerung des Betriebsbeginns der Interoperabilitätskomponenten von bis zu einem Monat nach sich ziehen kann, es jedoch auch möglich ist, dass sich der Betriebsbeginn nicht verzögert.

Angesichts der gegenwärtigen Situation bleibt für alle beteiligten Akteure eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen der Covid-19-Krise auf laufende Projekte

bestehen. Die Kommission beabsichtigt, in den kommenden Monaten mit eu-LISA und den Mitgliedstaaten in Kontakt zu treten, um auf dem nächsten Forum, das für Herbst 2020 geplant ist, ein ausführliches Gespräch über die möglichen Auswirkungen der Krise zu führen.

Während des Berichtszeitraums zeigten die Ratsvorsitze ihr anhaltendes Engagement für die Implementierung des Interoperabilitätsrahmens, wobei einige eigene Konferenzen abhielten, um einen weiteren Teilnehmerkreis zu erreichen. Die Kommission begrüßt diese Initiativen.

4. Aus- und Fortbildungsbedarf

Im Rahmen der Gespräche auf den drei Forumssitzungen wurde immer wieder betont, dass Interoperabilität mehr als ein IT-Projekt darstellt. Die Endnutzer – Grenzschutzbeamte, Asylbehörden und Polizeibeamte – müssen genau wissen, wie sie auf die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zugreifen können. Es wurde immer wieder darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, das betreffende Personal entsprechend zu schulen. Dies veranlasste die Kommission, im März 2020 die Veranstaltung „*Train the Ambassadors*“ mit dem Ziel zu organisieren, den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten Material zur Verfügung zu stellen, damit sie die Endnutzer über den Einsatz des Interoperabilitätsrahmens und seiner Komponenten informieren und entsprechend schulen können. Da die Präsenz-Schulungsveranstaltung wegen der Covid-19-Krise nicht stattfinden konnte, stellte die Kommission das Schulungsmaterial digital zur Verfügung.

5. Kosten und Risiken

Im Finanzbogen im Anhang der Vorschläge der Europäischen Kommission für die beiden Interoperabilitätsverordnungen wurde ein Betrag in Höhe von 11 954 000 EUR für die Entwicklung der Interoperabilität im Jahr 2020 veranschlagt. Wie im zweiten Interoperabilitätsfortschrittsbericht der Agentur eu-LISA[4] vom Juni 2020 erwähnt, wurde bisher ein Betrag von 1 718 606 EUR zur Unterstützung der vorbereitenden Interoperabilitätsarbeiten verwendet.

Aus dem Fonds für die innere Sicherheit wurden den Mitgliedstaaten im Jahr 2020 keine Mittel speziell für den Bereich Interoperabilität zugewiesen. Im künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 sind 136,3 Mio. EUR für die Mitgliedstaaten vorgesehen, damit sie ihre nationalen Systeme so umstellen, dass die Interoperabilitätskomponenten genutzt werden können. Bei diesen Mitteln handelt es sich um eine Zuweisung, mit der die Mitgliedstaaten bei ihren Vorhaben unterstützt werden, und nicht um eine Rückerstattung der tatsächlich entstandenen Kosten. Von daher besteht bei diesen Finanzierungsmitteln nicht das gleiche Risiko, Anfragen nach zusätzlichen Geldern nachkommen zu müssen, wie bei den Finanzierungsmitteln, die den Agenturen der Union zugewiesen werden, die vollständig aus dem Haushalt der Union finanziert werden.

Was das Risiko von Mehrkosten betrifft, so wird sich die Covid-19-Krise unvermeidlich auf die Implementierungsdauer einzelner Teile des Gesamtprojekts zur Einführung der neuen Architektur für die EU-Informationssysteme in den Bereichen Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Sicherheit auswirken. Diese Auswirkungen werden derzeit im Hinblick auf den Zeitplan geprüft. Eine längere Projektdauer wird voraussichtlich höhere

[4] Bericht über die Entwicklung der Interoperabilität (2020-148).

Kosten zur Folge haben. Da die Interoperabilitätsarbeiten jedoch gerade erst begonnen haben, gibt es noch Handlungsspielraum, um die Auswirkungen auf den Gesamtzeitplan und die Kosten zu mildern. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts läuft das Interoperabilitätsvorhaben nach wie vor nach Plan und bewegt sich im Rahmen der ursprünglich veranschlagten Mittel.

6. Schlussfolgerung

Angesichts der allgemeinen Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, der assoziierten Schengen-Länder und der Agenturen der Union, die vollständige Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen sicherzustellen, koordiniert und überwacht die Kommission weiterhin die Maßnahmen aller Beteiligten im Hinblick auf die volle Verfügbarkeit der neuen und aktualisierten IT-Systeme und der Interoperabilitätskomponenten bis Ende 2023.

Wie bereits erwähnt, verlaufen die Arbeiten zur Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen bislang planmäßig. Doch müssen sämtliche Akteure bei allen EU-Informationssystemen und Interoperabilitätskomponenten gemeinsam vorankommen. Die Möglichkeit von Verzögerungen aufgrund der Covid-19-Krise, insbesondere bei der Entwicklung des Einreise-/Ausreisesystems, muss weiter im Auge behalten werden, wobei die Kommission mit allen Beteiligten zusammenarbeiten wird, um ein möglichst klares Bild etwaiger Verzögerungen zu erhalten und diese so gering wie möglich zu halten, damit der Zeitplan eingehalten werden kann. Die Kommission ist entschlossen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Agenturen der Union ihr Möglichstes zu tun, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen der Covid-19-Krise auf den Zieltermin für die vollständige Implementierung der Interoperabilitätsverordnungen so weit wie möglich begrenzt werden und dass die geplanten Gesamtkosten innerhalb der im Finanzbogen veranschlagten Mittel bleiben.