EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 22.10.2010
KOM(2010) 588 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER DIE ENTWICKLUNG DES VISA-INFORMATIONSSYSTEMS (VIS) IM JAHR 2009
(vorgelegt gemäß Artikel 6 der Entscheidung 2004/512/EG des Rates)

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS)

Fortschrittsbericht Januar – Dezember 2009
(KOM(2010) 588 endgültig)

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung 3

2. Fortschritte im Berichtszeitraum 3

2.1. Entwicklung des zentralen Systems – technische Lieferungen und Leistungen 3

2.2. Entwicklung des Systems für den Abgleich biometrischer Daten (BMS) 4

2.3. Standortvorbereitungen und Netz 4

2.4. Planung auf Ebene der Mitgliedstaaten 5

2.5. Überarbeitung des Zeitplans für das VIS 5

2.6. Einführung des VIS in den konsularischen Vertretungen und an den Außengrenzübergangsstellen 6

3. Projektmanagement 7

3.1. Rechtsrahmen für das VIS 7

3.2. Projektmanagement der Kommission 8

3.2.1. Planung und Haushalt 8

3.2.2. Risikomanagement 9

3.2.3. Projektmanagement-Gremium 10

3.3. Freunde des VIS 10

4. Fazit 11

5. Anhang: VIS-Arbeitsgruppen 12

5.1. SISVIS-Ausschuss 12

5.2. Sitzungen der nationalen VIS-Projektleiter 12

5.3. Change Management Board 12

5.4. Beratende Gruppe für die Prüfungen 12

5.5. Sachverständigengruppe für VIS Mail 12

1. EINLEITUNG

Die Kommission legt dem Rat und dem Europäischen Parlament gemäß Artikel 6 der Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS)[1] den sechsten Fortschrittsbericht über die Entwicklung des Visa-Informationssystems[2] vor. Gegenstand des Berichts sind die Arbeiten, die die Kommission von Januar bis Dezember 2009 durchgeführt hat.

Bei den Konformitätsprüfungen in den Mitgliedstaaten und der Entwicklung der meisten nationalen Systeme kam das VIS-Projekt planmäßig voran. Bis Ende 2009 konnten die Konformitätsprüfungen in 22 von 25 derzeit dem Schengener Abkommen angeschlossenen Staaten mit einer Erfolgsquote von 100 % abgeschlossen werden. Vor der abschließenden Testphase im Jahr 2010 müssen nur noch wenige Mitgliedstaaten Konformitätsprüfungen durchführen.

Allerdings erwiesen sich im Jahr 2009 die Tests des VIS auf zentraler Ebene als schwierig. Die technische Entwicklung des VIS und des Systems für den Abgleich biometrischer Daten (BMS) ging im April 2009 in die zweite von vier Testphasen, die Systemlösungstests (SST). Der für die Entwicklung zuständige Hauptauftragnehmer erfüllte nicht die Kriterien für den Abschluss des ersten Testversuchs, sodass im Berichtszeitraum eine zweite und dritte Testkampagne notwendig wurden. Diese Verzögerung bei den Systemlösungstests wirkte sich auf den Beginn der nachfolgenden Testphasen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten aus.

Parallel dazu trugen auch andere Faktoren, etwa eine erhebliche Verzögerung auf nationaler Ebene bei mindestens einem Mitgliedstaat, zur Verschiebung des Zeitplans für das Projekt bei. Der für Dezember 2009 vorgesehene Termin für die Inbetriebnahme des VIS war daher nicht mehr zu halten.

Nach einer Präsentation vor den Freunden des VIS und dem Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) im November 2009 wurde der folgende neue globale Zeitplan am 30. November 2009 dem Rat Justiz und Inneres vorgelegt:

- Beginn der Betriebstests (OST) – Februar 2010
- Vorläufige Systemakzeptanzprüfung (PSAT) – September 2010
- Bereitschaftstest des zentralen Systems – Oktober 2010
- Inbetriebnahme des VIS – Dezember 2010.

2. FORTSCHRITTE IM BERICHTSZEITRAUM

2.1. Entwicklung des zentralen Systems – technische Lieferungen und Leistungen

Aufgrund der im Dezember 2008 erzielten Übereinkunft zur Umsetzung von vier von den Mitgliedstaaten beantragten Änderungen mussten sowohl die detaillierten technischen Spezifikationen (DTS) als auch das Schnittstellenkontrolldokument (ICD) aktualisiert werden.

---

[1] ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 5.

[2] Der fünfte Bericht ist der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS) im Jahr 2008, KOM(2009) 473 endg. vom 15.9.2009.

Die endgültige Fassung des ICD 1.82 wurde im März 2009 angenommen. Diese technischen Spezifikationen werden von den Mitgliedstaaten für die Entwicklung ihrer eigenen nationalen Systeme verwendet, damit diese eine Verbindung zum VIS aufbauen können. Die DTS sind bereits abgeschlossen, können jedoch erst formell angenommen werden, wenn bestehende Probleme mit Sicherheitsvorgaben gelöst sind. Dies ist für Mitte 2010 geplant. Der CD-Simulator wurde mehrfach aktualisiert, zuletzt im September.

2.2. Entwicklung des Systems für den Abgleich biometrischer Daten (BMS)

Das BMS, das im VIS den Abgleich von Fingerabdrücken ermöglicht, wurde im Berichtszeitraum weitgehend fristgerecht implementiert. Im März 2009 wurden die Systemlösungstests (SST) für das BMS erfolgreich abgeschlossen. Seit diesem Zeitpunkt unterstützt das BMS die Systemlösungstests des VIS. Gleichzeitig wurden die BMS-Betriebstests (OST) durchgeführt, die reibungslos verliefen, bis im November einige Betriebsprobleme (Verzögerung der BMS-Umschaltung während der VIS-Failovertests, Probleme mit der Oracle-Datenbank und der Transaktionsleistung des BMS) auftraten. Für jedes Problem wurden die Ursachen ermittelt und den Mitgliedstaaten zusammen mit den entsprechenden Lösungen präsentiert. Außerdem verwendeten die Mitgliedstaaten weiterhin die vom BMS-Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Software-Kits für ihre Geräte zur Erfassung von Fingerabdrücken und nutzten das BMS-Webportal zur Einführung der Biometrie auf nationaler Ebene.

Nach Diskussionen im SISVIS-Ausschuss (VIS-Besetzung) erließ die Kommission im Oktober 2009 eine Entscheidung[3] zur Festlegung der Auflösungs- und Verwendungsspezifikationen für Fingerabdrücke für die biometrische Identifizierung und Überprüfung im Visa-Informationssystem.

2.3. Standortvorbereitungen und Netz

Während des gesamten Jahres 2009 wurden Mitarbeiter des zentralen Systems und des zentralen Notfallsystems in Straßburg bzw. Salzburg in der Nutzung und Instandhaltung der VIS-Technik geschult.

Das Netz war 2009 nach wie vor nur in zwei Mitgliedstaaten installiert. Die wichtigsten das Netz betreffenden Vorhaben für 2009 waren die Gewährleistung der Funktion des „Failover-Mechanismus“ zur Umschaltung vom Hauptstandort zum Notfall-Standort und die Einrichtung des VIS-Mail-Relay. Dieser Mechanismus wird benötigt, wenn das nationale System ausfällt und das Notfallsystem den Betrieb vorübergehend übernimmt. Die Installation des Netzes an einem Hauptstandort und drei Notfall-Standorten in den Mitgliedstaaten wurde zwischen März und Juli abgeschlossen. Bis Oktober wurde die „Failover-Übung“ in fünf Mitgliedstaaten erfolgreich durchgeführt. In neun weiteren Mitgliedstaaten stand die entsprechende technische Lösung noch aus. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die an dieser Lösung interessiert sind, wird die Übung fortgesetzt.

[3] Entscheidung der Kommission vom 9. Oktober 2009 zur Festlegung der Auflösungs- und Verwendungsspezifikationen für Fingerabdrücke für die biometrische Identifizierung und Überprüfung im Visa-Informationssystem (ABl. L 270 vom 15. Oktober 2009).

2.4. Planung auf Ebene der Mitgliedstaaten

Abgesehen von der Verfügbarkeit des zentralen VIS hängt die Einsatzbereitschaft des Systems hauptsächlich vom Fortschritt der nationalen Projekte ab. Aufgrund unterschiedlicher Gegebenheiten auf nationaler Ebene variiert der Fortschritt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

Die im Rahmen der Freunde des VIS entwickelte monatliche Berichterstattung (siehe Abschnitt 3.2.4) führte dazu, dass die meisten Mitgliedstaaten durchgängig die Einhaltung der im Zeitplan vorgesehenen Meilensteine berichteten. In den Berichten wurde jedoch auch deutlich, dass mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Entwicklung ihrer nationalen Systeme hatten. Dennoch hatte die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Konformitätsprüfungen erfolgreich abgeschlossen und war für den Beginn der Betriebstests und vorläufigen Systemakzeptanzprüfungen bereit. Am Ende des Berichtszeitraums hatten 22[4] von 25 Mitgliedstaaten und dem Schengener Abkommen angeschlossenen Staaten ihre Konformitätsprüfung wie ursprünglich geplant abgeschlossen.

2009 lud FRONTEX Experten aus den Mitgliedstaaten zu mehreren VIS-Workshops nach Warschau ein. Daran nahmen Vertreter von 26 Mitgliedstaaten und dem Schengener Abkommen angeschlossenen Staaten teil. Ziel der Workshops war es, die Einführung des VIS durch Förderung des Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die auf den Sitzungen der Freunde des VIS sowie der letzten Sitzung der nationalen Projektleiter vorgelegten Ergebnisse der Workshops zeigten, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nach wie vor unterschiedlich weit im Projekt vorangeschritten sind, woraus sich einige Fragen ableiten ließen, die weiter verfolgt werden müssen.

2.5. Überarbeitung des Zeitplans für das VIS

Die Verschiebung des Zeitplans des VIS-Projekts ist durch Verzögerungen auf zentraler und nationaler Ebene bedingt.

Zentrale Ebene

Auf zentraler Ebene begann der für die Entwicklung zuständige Hauptauftragnehmer am 20. April 2009 mit den Systemlösungstests (SST). Mitte Juni ergab die Auswertung der SST-Ergebnisse, dass die Kriterien für den Testabschluss aus verschiedenen technischen Gründen, die funktionelle und nichtfunktionelle Aspekte des Systems betrafen, nicht erfüllt waren. Es zeigte sich, dass die SST nicht bis zu dem für den Beginn der Betriebstests (OST) vorgesehenen Termin im Juli 2009 würden abgeschlossen werden können. Daher wurde die SST-Phase bis Ende September 2009 verlängert. In seinem offiziellen SST-Bericht erklärte der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung entgegen der Einschätzung der Kommission, des für die Qualitätssicherung zuständigen Auftragnehmers sowie der in der beratenden Gruppe für die Prüfungen (TAG) vertretenen Experten der Mitgliedstaaten die Kriterien für den Testabschluss für erfüllt.

Im Oktober schlug der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung Abhilfemaßnahmen zur Erfüllung der Leistungsanforderungen des Systems sowie eine Senkung der Leistungsvorgaben im Service-Level-Agreement (SLA) vor. Die Mitgliedstaaten beurteilten

[4] Liechtenstein hatte seine Konformitätsprüfungen ebenfalls formell abgeschlossen, wendet jedoch den Schengen-Besitzstand noch nicht an.

die Auswirkung der Maßnahmen auf ihre nationalen Systeme und stimmten am Ende des Berichtszeitraums der Umsetzung dieser Maßnahmen durch den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung zu. Gleichzeitig wurde vereinbart, die Abhilfemaßnahmen von der Diskussion über die Senkung der Vorgaben im SLA zu lösen. Sobald die Abhilfemaßnahmen durchgeführt und getestet sind, wird der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung einen neuen Vorschlag für ein SLA vorlegen. Bis zum Ende des Berichtszeitraums waren diese Abhilfemaßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt und getestet.

Solange die Abhilfemaßnahmen von den Experten der Mitgliedstaaten noch nicht genehmigt waren, bemühte sich der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung weiter um eine Lösung der technischen Probleme und legte im November einen neuen SST-Bericht vor. Die Ergebnisse hatten sich zwar verbessert, waren aber insbesondere hinsichtlich der Leistungsanforderungen noch immer nicht zufriedenstellend. Demzufolge waren die Kriterien für den Testabschluss zum Ende des Berichtszeitraums nach wie vor nicht erfüllt. Somit wurden Vertragsstrafen verhängt.

Nationale Ebene

Ein Mitgliedstaat erlitt 2009 bei der Entwicklung seines nationalen Systems größere Rückschläge in Bezug auf die Erfüllung der einschlägigen Vertragsbestimmungen und teilte der Kommission mit, dass ein Verbindungsaufbau zum VIS nicht vor Ende 2010 möglich sei. Dieser Mitgliedstaat hat seinen Termin für die Konformitätsprüfung noch nicht bestätigt. In zwei weiteren Mitgliedstaaten traten weniger schwerwiegende Verzögerungen bei der Entwicklung ihrer nationalen Systeme auf. Für die Inbetriebnahme müssen alle Mitgliedstaaten mit dem VIS verbunden sein. Daher wirkt sich eine Verzögerung in einem Mitgliedstaat unmittelbar auf den Termin für die Inbetriebnahme des VIS aus.

Da all diese Probleme auf den geplanten Termin für die Inbetriebnahme des VIS durchschlugen, war ein neuer Zeitplan unumgänglich. Der neue VIS-Hauptprojektplan wurde im November und Dezember dem SAEGA und dem Rat Justiz und Inneres in seinen Grundzügen vorgelegt. Der Rat nahm den neuen Zeitplan, wonach das zentrale System nach erfolgreicher Durchführung der vorläufigen Systemakzeptanzprüfung (PSAT) im Oktober 2010 einsatzbereit sein soll, zur Kenntnis. Aufgrund der erheblichen Verzögerung in einem Mitgliedstaat und der vom Hauptauftragnehmer für die Entwicklung verursachten Verzögerungen bei den SST, wird jedoch eine Inbetriebnahme des VIS nicht vor Dezember 2010 möglich sein.

2.6. Einführung des VIS in den konsularischen Vertretungen und an den Außengrenzübergangsstellen

Gemäß dem verabschiedeten Visakodex sollen biometrische Identifikatoren einschließlich Gesichtsbild und zehn Fingerabdrücken von Visumantragstellern in den konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten erfasst werden. In Vorbereitung auf die Einführung in den konsularischen Vertretungen haben mehrere Mitgliedstaaten die Tests zur Erfassung biometrischer Identifikatoren in einer Reihe von konsularischen Vertretungen fortgesetzt. Das Pilotprojekt für die Erfassung, Speicherung und Verifizierung biometrischer Daten von Visumantragstellern (BIODEV II) lief bis zum zweiten Quartal 2009 und einige der teilnehmenden Mitgliedstaaten setzten die Tests für die Erfassung im gesamten Jahr 2009 fort, um die Qualität der erfassten Fingerabdrücke zu verbessern.

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass für die Erfassung qualitativ guter Fingerabdrücke der Visumantragsteller umfassende Schulungen der Betreiber und mitunter auch eine wiederholte Erfassung erforderlich sind, um die Fehlerquoten zu reduzieren. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre konsularischen Vertretungen in Nordafrika bereits mit der Technik zur Erfassung von Fingerabdrücken und Lichtbildern von Visumantragstellern ausgestattet und bereiten dies für die folgenden Regionen vor.

In den Sitzungen des SISVIS-Ausschusses wurde 2009 intensiv über die Bestimmung der ersten Regionen diskutiert. Gemäß Artikel 48 der VIS Verordnung[5] bestimmt die Kommission die Reihenfolge der Regionen, in denen das VIS in den konsularischen Vertretungen eingeführt wird, anhand von drei Kriterien: dem Risiko illegaler Immigration, den Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Durchführbarkeit der Erfassung biometrischer Daten an allen Orten der betreffenden Region. Nach mehrmonatiger Diskussion erließ die Kommission am 30. November 2009 die Entscheidung zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das VIS in Betrieb genommen wird[6]. Die erste Region ist Nordafrika, gefolgt vom Nahen Osten und der Golfregion. Die Regionen, in denen das VIS danach eingeführt wird, werden nach einer weiteren Beurteilung anhand der oben genannten Kriterien in neuen Entscheidungen bestimmt.

Was an den Außengrenzen erteilte Visa anbelangt, so gelten die Übergangsstellen an den Außengrenzen als eigene Region. Daher beginnt die Erhebung und Übermittlung von Daten von den Grenzen an das VIS, sobald die Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt haben, dass sie die erforderlichen technischen und rechtlichen Vorkehrungen zur Erhebung und Übermittlung der Daten an das VIS für sämtliche an ihren jeweiligen Außengrenzübergangsstellen bearbeiteten Antragsdatensätze getroffen haben.

3. PROJEKTMANAGEMENT

3.1. Rechtsrahmen für das VIS

2009 wurden die vor der Inbetriebnahme des VIS erforderlichen Rechtsinstrumente, d. h. die Änderungen des Schengener Grenzkodex[7] und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion[8], erlassen und im Februar bzw. Mai 2009 veröffentlicht. Die Änderung des Schengener Grenzkodex sieht vor, dass die Nutzung des VIS für Einreisekontrollen an den Außengrenzen 20 Tage nach Inbetriebnahme des VIS in der ersten Region obligatorisch wird. Die Nutzung des VIS sollte eine systematische Abfrage des VIS mit der Nummer der Visummarke in Kombination mit einer Verifizierung der Fingerabdrücke umfassen. Allerdings können die Mitgliedstaaten während eines Übergangszeitraums von drei Jahren

---

5 Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) – ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

6 Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird (ABl. L 23 vom 27. Januar 2010, S. 62).

7 Verordnung (EG) Nr. 81/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf die Nutzung des Visa-Informationssystems (VIS) im Rahmen des Schengener Grenzkodex (ABl. L 35 vom 4. Februar 2009, S. 56).

8 Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen (ABl. L 131 vom 28. Mai 2009, S. 1).

das VIS ohne Verifizierung der Fingerabdrücke abfragen. Die Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion war notwendig, um einen Rechtsrahmen für die Erfassung biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen zu schaffen. Diese Bestimmungen sind Bestandteil des im Juli erlassenen Visakodex[9], der die Gemeinsame Konsularische Instruktion aufhebt und seit dem 5. April 2010 in Kraft ist.

Die Kommission erließ im Berichtszeitraum mehrere das VIS betreffende Entscheidungen im Ausschussverfahren. Die Entscheidung über die Leistungsanforderungen für das VIS Mail[10], das das VISION-Konsultationsverfahren ersetzen wird, wurde im Mai 2009 erlassen. Die zweite Biometrie-Entscheidung[11] zur Auflösung und Verwendung von Fingerabdrücken für die Identifizierung und Überprüfung im VIS und im System für den Abgleich biometrischer Daten (BMS) wurde im Oktober 2009 erlassen. Eine Entscheidung der Kommission[12] zur Bestimmung der ersten Regionen für die Inbetriebnahme des VIS wurde am 30. November 2009 zeitgleich mit der Entscheidung zu den technischen Umsetzungsmaßnahmen[13], in der verschiedene Datenverarbeitungsvorgänge im VIS geregelt werden, erlassen.

Ein noch ausstehendes Rechtsinstrument, das die Sicherheit im VIS betrifft, muss im Jahr 2010 noch erlassen werden.

3.2. Projektmanagement der Kommission

3.2.1. Planung und Haushalt

Die Mittel für Verpflichtungen für das VIS beliefen sich 2009 auf insgesamt 38,3 Mio. EUR. Die wichtigsten Ausgabenposten waren 2009 die Vorbereitung der zusätzlichen Funktionen für biometrische Indikatoren, externe Unterstützung bei der Projektverwaltung und Qualitätssicherung, Nutzungskosten für die Entwicklungs- und Testphasen und Änderungen am VIS (hauptsächlich aufgrund von Änderungsanträgen der Mitgliedstaaten). Am Ende des Berichtszeitraums waren 74,65 % der gesamten für das VIS verfügbaren Mittel gebunden und 76,53 % der Mittel für Zahlungen ausgeführt. Das VIS ist der Haushaltslinie 18 02 05 zugeordnet.

---

9 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15. September 2009, S. 1).

10 Entscheidung der Kommission 2009/377/EG vom 5. Mai 2009 über die Annahme von Durchführungsmaßnahmen für das Konsultationsverfahren und die sonstigen Verfahren nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 117 vom 12. Mai 2009).

11 Entscheidung der Kommission vom 9. Oktober 2009 zur Festlegung der Auflösungs- und Verwendungsspezifikationen für Fingerabdrücke für die biometrische Identifizierung und Überprüfung im Visa-Informationssystem (ABl. L 270 vom 15. Oktober 2009).

12 Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Bestimmung der ersten Regionen, in denen das Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb genommen wird (ABl. L 23 vom 27. Januar 2010, S. 62).

13 Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Annahme von technischen Umsetzungsmaßnahmen für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze, den Datenzugang, die Änderung, Löschung und vorzeitige Löschung von Daten sowie für das Führen von und den Zugriff auf Aufzeichnungen im Visa-Informationssystem (ABl. L 315 vom 2. Dezember 2009, S. 30).

Mittel für Verpflichtungen und Mittel für Zahlungen für das VIS 2009

Verfügbare Mittel für Verpflichtungen	In Anspruch genommen[14]	Insge-samt %	Verfügbare Mittel für Zahlungen	In Anspruch genommen	Insge-samt %
38 315 328,00 €	***28 601 077,00 €***	***74,65 %***	***27 216 095,14 €***	***20 828 088,00 €***	***76,53 %***

Die Kommission verhängte gegen den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung mit Wirkung vom 15. Juni 2009 Vertragsstrafen, weil er nicht in der Lage war, die SST frist- und vertragsgemäß erfolgreich abzuschließen. Die Vertragsstrafen belaufen sich bislang auf insgesamt 7,6 Mio. EUR. [15]

3.2.2. Risikomanagement

Da 2009 nur drei Sitzungen des VIS-Projektmanagement-Gremiums stattfanden, hat sich die Risikomanagement-Methodik im Berichtszeitraum etwas geändert. Die Sitzungen wurden ursprünglich genutzt, um mit den Mitgliedstaaten und dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung Risiken zu erörtern. Die Unterscheidung von drei Risikostufen wurde im zweiten Quartal des Berichtszeitraums aufgehoben. Stattdessen ermittelte die Kommission monatlich die größten Risiken des Projekts und erörterte sie in den monatlichen Sitzungen der nationalen Projektleiter mit den Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus schlug der schwedische Ratsvorsitz im Rahmen der Freunde des VIS eine konsolidierte Risikoliste vor. Die Kommission bestimmte gemeinsam mit dem Ratsvorsitz die wichtigsten Risiken und stufte sie nach ihren Auswirkungen auf das Projekt ein. Monatlich erfolgt eine Anpassung der Risiken, je nachdem, ob sich Änderungen in der Schwere ihrer Auswirkungen ergeben haben. Für jedes Risiko werden Maßnahmen zu ihrer Begrenzung festgelegt. Der Ratsvorsitz legt dann die Risiken und die entsprechenden Maßnahmen den Mitgliedstaaten in den Sitzungen der Freunde des VIS vor, wo sie offen und transparent erörtert werden.

Zudem führt die Kommission ein hochrangiges Register und verfolgt die Umsetzung der Maßnahmen.

Ende 2009 wurde folgende Risiken als am kritischsten eingestuft: (i) nicht termingerechte Fertigstellung des VIS aus technischen, rechtlichen oder vertraglichen Gründen und der mögliche Imageschaden, (ii) Schwierigkeiten bei der Ressourcen- und Finanzplanung auf zentraler und nationaler Ebene durch weitere Verzögerungen der Inbetriebnahme des VIS, (iii) die Gefahr, die ursprünglichen Leistungsvorgaben nicht zu erreichen, und (iv) die vertraglichen Auswirkungen von SIS II auf das VIS. Die ersten drei Risiken sind stabil geblieben, während das vierte zum Ende des Berichtszeitraums gravierender geworden ist. Für alle Risiken sind Begrenzungsmaßnahmen festgelegt, und die Kommission, die Mitgliedstaaten und der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung arbeiten eng zusammen, um die Auswirkungen dieser Risiken auf das Projekt zu minimieren.

---

[14] In dem am 27. April 2010 von der Kommission angenommenen Haushaltsentwurf 2011 sind die 2009 in Anspruch genommenen Mittel für Verpflichtungen mit 37 601 077 EUR angegeben. Aufgrund der Terminverschiebungen bei einigen ursprünglich für 2009 vorgesehenen Projektmaßnahmen mussten 9 000 000 EUR für 2010 vorab gebunden werden.

[15] Die Einziehungsanordnung über den genauen Betrag der Vertragsstrafen (7 635 000 EUR) wurde am 30. März 2010 ausgestellt.

Trotz der von der Kommission eingeleiteten Abhilfemaßnahmen war es offensichtlich, dass der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung die ursprünglich vereinbarten Qualitätserfordernisse nicht erfüllen würde. Folglich war davon auszugehen, dass die Probleme bezüglich der Systemlösungstests 2010 fortbestehen würden.

3.2.3. Projektmanagement-Gremium

Im Jahr 2009 kam das Projektmanagement-Gremium (Project Management Board, PMB) zweimal zu Jahresbeginn zusammen, um mit den Projektbeteiligten, dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung, dem Auftragnehmer für die Qualitätssicherung und den Mitgliedstaaten, die den letzten Ratsvorsitz innehatten oder künftig wahrnehmen, Fragen im Zusammenhang mit dem VIS-Projektmanagement und den Risiken zu erörtern. Auf einer dritten PMB-Sitzung im Dezember besprachen der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung und die Kommission den Stand der Systemlösungstests (SST), den Änderungsantrag zu Abhilfemaßnahmen, den anstehenden Änderungsantrag zur Senkung der Anforderungen im Service-Level-Agreement (SLA) und die zur Einbeziehung von Vorarbeiten für das Betriebsmanagement erforderliche Vertragsänderung.

3.3. Freunde des VIS

Die Freunde des VIS kamen im Berichtszeitraum neunmal zusammen – viermal unter dem tschechischen Ratsvorsitz (2009/I) und fünfmal unter dem schwedischen Ratsvorsitz (2009/II). Diese hochrangigen informellen Sitzungen boten ein Forum für offene Gespräche zu allen das VIS betreffenden Angelegenheiten. Die Tagesordnung wurde jeweils vom Ratsvorsitz in Abstimmung mit der Kommission und dem Generalsekretariat des Rates festgelegt. Die Themen umfassten in der Regel ein Update seitens der Kommission zum aktuellen Stand des VIS, das neue Berichterstattungssystem zum Fortschritt in den Mitgliedstaaten, die Einführung des VIS in konsularischen Vertretungen in den ersten Regionen, die Möglichkeit, eine zentrale Informationskampagne vorzubereiten, das Risikomanagement sowie die von FRONTEX veranstalteten VIS-Workshops.

In der Gruppe der Freunde des VIS wurde ein neues Berichterstattungssystem in Form eines Fragebogens entwickelt. Damit soll verfolgt werden, wie in den Mitgliedstaaten die technischen und konsularischen Vorbereitungen sowie die Vorbereitungen an den Grenzübergangsstellen voranschreiten. Der Fragebogen ersetzte die gewöhnlich von den nationalen Projektleitern erstellten monatlichen Fortschrittsberichte und enthielt statische und zum Ende des Berichtszeitraums auch terminbezogene Fragen. Die Fragen betreffen den allgemeinen technischen Vorbereitungsstand des jeweiligen nationalen Systems, die konsularischen Vorbereitungen für die Einführung des VIS in den ersten Regionen sowie die Vorbereitungen für den Abgleich biometrischer Identifikatoren mit dem VIS an den Grenzen. Außerdem enthielt der Fragebogen konkrete Fragen zu Schulungen und weiteren Meilensteinen. Mehrere Mitgliedstaaten haben keine festen Termine für das Erreichen bestimmter Meilensteine genannt, sodass sich die Kommission kein vollständiges Bild über die Fortschritte in allen Mitgliedstaaten machen kann.

Der Ratsvorsitz und die Kommission erstellen jeden Monat vor der Sitzung eine konsolidierte Risikoliste, in der jeweils die zehn aktuell wichtigsten Risiken nach der Schwere ihrer Auswirkungen auf das Projekt eingestuft werden.

In der ersten Jahreshälfte 2009 wurde in den Sitzungen der Freunde des VIS die Organisation einer zentralen Informationskampagne erörtert. Die Gespräche darüber wurden jedoch wegen

der Verschiebung des ursprünglichen Inbetriebnahmetermins und aufgrund der Informationspflicht der Kommission gegenüber Visumantragstellern nach dem Visakodex vertagt.

Über die Reihenfolge der ersten Regionen für die Einführung des VIS in konsularischen Vertretungen wurde besonders intensiv diskutiert. Die Betrachtungen der Gruppe flossen in die verschiedenen Entwürfe für die betreffende Entscheidung ein, bevor der SISVIS-Ausschuss eine positive Stellungnahme dazu abgab.

4. FAZIT

Während des Berichtszeitraums (Januar – Dezember 2009) erließ die Kommission vier Durchführungsmaßnahmen, darunter die Entscheidung zur Bestimmung der ersten Regionen für die Inbetriebnahme des VIS.

Das Jahr war von intensiven Tests geprägt, in denen die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Konformitätsprüfungen als Voraussetzung für den Beginn der abschließenden Testphase vor der Inbetriebnahme des VIS erfolgreich abschloss.

Auf zentraler Ebene ging die technische Entwicklung des VIS im April 2009 in die zweite von vier Testphasen, die Systemlösungstests. In dieser Phase stand der für die Entwicklung zuständige Hauptauftragnehmer für die Entwicklung vor einer Reihe leistungsbezogener technischer Probleme, die funktionelle und nichtfunktionelle Aspekte des Systems betrafen.

Auf nationaler Ebene berichtete ein Mitgliedstaat ernsthafte vertragliche Probleme bei der Entwicklung seines nationalen Systems. Aus diesem Grund kann der betreffende Mitgliedstaat nicht vor Dezember 2010 eine Verbindung zum VIS aufbauen.

Dem Rat Justiz und Inneres wurde im November 2009 ein neuer globaler Zeitplan vorgelegt, nach dem das VIS im Dezember 2010 in Betrieb genommen werden soll. Alle Projektbeteiligten haben ihren Willen bekräftigt, auf dem Weg zur Inbetriebnahme des VIS eng zusammenzuarbeiten.

Parallel dazu hat die Kommission den LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments regelmäßig über die Entwicklungen und den Status des VIS-Projekts unterrichtet und wird dies auch künftig tun.

5. ANHANG: VIS-ARBEITSGRUPPEN

5.1. SISVIS-Ausschuss

Im Jahr 2009 fanden fünf Sitzungen des SISVIS-Ausschusses in VIS-Besetzung[16] statt, in denen vier Entwürfe für Entscheidungen der Kommission (über die Leistungsanforderungen für das VIS Mail, die ersten Regionen für die Einführung des VIS, die Festlegung der Auflösungs- und Verwendungsspezifikationen für Fingerabdrücke für die biometrische Identifizierung und Überprüfung im VIS und die technischen Umsetzungsmaßnahmen) erörtert wurden und nach Abstimmung eine positive Stellungnahme erhielten. Der Ausschuss bleibt für jegliche das VIS betreffenden ausstehenden Entscheidungen zuständig, die 2010 im Ausschussverfahren zu erlassen sind.

5.2. Sitzungen der nationalen VIS-Projektleiter

Während des Berichtszeitraums organisierten die Kommissionsdienststellen für die nationalen Projektleiter der Mitgliedstaaten (NPM) elf Sitzungen von Sachverständigengruppen, in denen der Stand des VIS-Projekts auf zentraler Ebene, detaillierte technische Fragen und Fragen im Zusammenhang mit der Planung sowie Risiken und Maßnahmen auf der Ebene des zentralen Projekts und der nationalen Projekte erörtert wurden.

5.3. Change Management Board

Das für das Änderungsmanagement zuständige „Change Management Board“ (CMB), eine beratende Arbeitsgruppe des SISVIS-Ausschusses (VIS Besetzung), kam 2009 lediglich im Januar und März zusammen. Es unterbreitete Empfehlungen für das Konfigurationsmanagement des VIS während der Entwicklungsphase sowie für die Tests und besprach Änderungsanträge.

5.4. Beratende Gruppe für die Prüfungen

Die beratende Gruppe für die Prüfungen (Test Advisory Group, TAG), eine beratende Arbeitsgruppe des SISVIS-Ausschusses (VIS Besetzung), kam im Berichtszeitraum aufgrund der intensiven Tests häufig zu Sitzungen zusammen oder hielt Telefonkonferenzen. Sie stellt sicher, dass für die Erörterung und Klärung von Fragen im Zusammenhang mit den Prüfungen ein strukturierter Prozess zugrunde gelegt wird, und unterbreitet Empfehlungen für die Durchführung von VIS-Testkampagnen. Außerdem spricht sie Empfehlungen für VIS-Tests in allen Testphasen aus, insbesondere bei direkter Beteiligung der Mitgliedstaaten.

5.5. Sachverständigengruppe für VIS Mail

Die Gruppe kam im Berichtszeitraum monatlich zusammen, um die Umsetzung des VIS-Kommunikationsmechanismus (VIS Mail) zu unterstützen.

Erhebliche Fortschritte konnten 2009 bei den Tests des Kommunikationsmechanismus und der Anbindung von Mitgliedstaaten erzielt werden. Die zentrale Mail-Relay-Lösung wurde im

---

[16] Eingesetzt aufgrund von Artikel 51 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

Berichtszeitraum implementiert und die Mitglieder der Sachverständigengruppe befanden sie für hinreichend getestet und den Grundanforderungen entsprechend für funktionsfähig. Alle 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten bereiteten den Abschluss der Phase 1 von VIS Mail vor, um die nationale Implementierung zeitgleich mit der Inbetriebnahme des VIS beginnen zu können.

Der Entwurf der Entscheidung der Kommission[17] über die Leistungsanforderungen für das VIS Mail wurde im Januar 2009 dem SISVIS-Ausschuss (VIS-Besetzung) vorgelegt, der in dieser Sitzung positiv dazu Stellung nahm. Die Kommission erließ die Entscheidung am 5. Mai 2009.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten bei VIS Mail mit dem Auftragnehmer für das Netz zusammen und werden von dem für Unterstützung und Qualitätssicherung zuständigen Auftragnehmer unterstützt.

[17] Entscheidung der Kommission vom 5. Mai 2009 über die Annahme von Durchführungsmaßnahmen für das Konsultationsverfahren und die sonstigen Verfahren nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).