KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.6.2009
KOM(2009) 292 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Legislativpaket zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

{KOM(2009) 293 endgültig}
{KOM(2009) 294 endgültig}
{SEK(2009) 836}
{SEK(2009) 837}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Legislativpaket zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

1. Ziel

Ziel dieses Legislativpakets ist die Errichtung einer Agentur, die für das langfristige Betriebsmanagement des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)[1], des Visa-Informationssystems (VIS)[2] und von EURODAC[3] verantwortlich ist. Außerdem könnte der Agentur die Zuständigkeit für das Betriebsmanagement anderer IT-Großsysteme im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht übertragen werden.

2. Hintergrund

Um die Neuentwicklungen im Bereich der Informationstechnologie nutzen und neue Funktionen einführen zu können, muss das derzeitige Schengener Informationssystem (SIS 1+) durch ein Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) ersetzt werden. SIS II wird ein hohes Maß an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Europäischen Union, einschließlich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Schutzes der Sicherheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, gewährleisten.

Das Visa-Informationssystem (VIS), über das die hierzu befugten nationalen Behörden Visa-Daten, einschließlich biometrischer Daten, eingeben, aktualisieren und diese Daten elektronisch abrufen können, wird das wichtigste IT-gestützte Instrument zur Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik und der Erleichterung einer wirksamen Grenzüberwachung sein.

EURODAC ist ein IT-System zum Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern, das die Anwendung der Dublin II - Verordnung[4] durch die der für die Prüfung eines Asylantrags zuständige Mitgliedstaat bestimmt werden kann, erleichtern soll.

SIS II und VIS werden gegenwärtig von der Kommission entwickelt. Gemäß den für diese Systeme maßgeblichen Rechtsakten ist die Kommission während einer Übergangszeit für das

---

1 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) und Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).

2 Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) stellt die notwendige Rechtsgrundlage bereit, damit im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union die erforderlichen Mittel für die Entwicklung des VIS vorgesehen werden können.

3 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

Betriebsmanagement der Systeme SIS II und VIS zuständig. Die Übergangszeit sollte sich auf höchstens fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der VIS-Verordnung oder der Anwendung der SIS II – Rechtsinstrumente erstrecken. Derzeit hat die Kommission das Betriebsmanagement von SIS II und VIS öffentlich-rechtlichen Einrichtungen in Frankreich und Österreich übertragen.

EURODAC wird ebenfalls von der Kommission entwickelt; auch bei diesem System ist die Kommission zur Zeit für den Betrieb der Zentraleinheit und die Sicherheit der Datenübertragung zuständig.

Allerdings gehört der Betrieb derartiger IT-Großsysteme nicht zu den Kernaufgaben der Kommission. Daher ist in den Rechtsinstrumenten zu SIS II und VIS vorgesehen, dass langfristig eine Verwaltungsbehörde geschaffen werden muss, die die Kontinuität und das Betriebsmanagement der Systeme sowie einen konstanten Datenfluss gewährleistet.

In gemeinsamen Erklärungen zu den SIS-II- und VIS-Rechtsinstrumenten ersuchten das Europäische Parlament und der Rat die Kommission, nach einer Folgenabschätzung die Legislativvorschläge zu unterbreiten, auf deren Grundlage das langfristige Betriebsmanagement des zentralen SIS II und Teilen der Kommunikationsinfrastruktur sowie des VIS auf eine Agentur übertragen werden kann. Die Kommission verpflichtete sich, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten der genannten Rechtsinstrumente die für die Übertragung des langfristigen Betriebsmanagements der Systeme auf eine Agentur erforderlichen Legislativvorschläge vorzulegen.

In ihrer unlängst vorgelegten Mitteilung zu den Europäischen Agenturen[5] hat die Kommission sich verpflichtet, keine Vorschläge für neue Regulierungsagenturen vorzulegen. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sollten die im Bereich Justiz und Inneres bereits geplanten Regulierungsagenturen sein wie der Vorschlag für eine Agentur für das Betriebsmanagement der Systeme SIS II, VIS, EURODAC und anderer IT-Großsysteme.

3. Struktur des Legislativpakets

3.1. Die Agentur

Die Aufgaben der „Verwaltungsbehörde“ für SIS II, VIS und EURODAC können langfristig am besten von einer neuen Regulierungsagentur wahrgenommen werden[6].

Eine Steigerung der Produktivität und eine Verringerung der Betriebskosten lässt sich am besten über die Nutzung von Synergien erreichen. Dies wäre möglich, wenn die drei und möglicherweise noch andere Systeme die gleiche Plattform hätten und am gleichen Ort untergebracht wären.

Es sollte zu den Kernaufgaben der Agentur gehören, das Betriebsmanagement dieser Systeme zu übernehmen und sie 24 Stunden am Tag und 7 Tage in der Woche betriebsbereit zu halten. Neben diesen operativen Aufgaben sollten der Agentur Aufgaben übertragen werden, die den Erlass von Sicherheitsmaßnahmen, die Berichterstattung, Veröffentlichung, Aufsicht und

---

5 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven - KOM(2008) 135 endgültig.

6 Diesem Ansatz liegen die Schlussfolgerungen der Folgenabschätzung zugrunde, die sich auf die vorbereitende Studie eines externen Auftragnehmers stützt – KOM(2009) XX endgültig.

Information sowie die Organisation spezieller VIS- und SIS-II-bezogener Schulungen betreffen. Zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb der IT-Systeme (z.B. Beschaffungswesen und Projektmanagement) würden sich überschneiden und so Synergie-Effekte ermöglichen.

Die im Rahmen der Folgenabschätzung durchgeführte Analyse zeigte auch, dass die Übertragung der Zuständigkeit für die Entwicklung und Verwaltung aller künftigen Systeme im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht auf eine Agentur dazu beitragen könnte, die operative Grundlage zu erweitern und die Verwaltungskosten im Rahmen zu halten.

Die Verwaltungsstruktur der Agentur sollte erkennen lassen, dass eine heterogene Gruppe von Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten in unterschiedlichem Umfang an den IT-Systemen beteiligt sind.

3.2. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen der IT-Systeme

Rechtsgrundlage des SIS II ist sowohl der EG- als auch der EU-Vertrag (erste bzw. dritte Säule). Zu den auf der ersten Säule beruhenden Elementen von SIS II gehören Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung sowie der Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten. Die auf der dritten Säule beruhenden Elemente von SIS II umfassen alle unter Titel VI EU-Vertrag fallenden Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die SIS II-Rechtsakte enthalten identische Bestimmungen in Bezug auf die Verwaltungsbehörde und deren Aufgaben.

Auch VIS gründet sich auf den EG-Vertrag, zum Teil aber auch auf den EU-Vertrag. Das Instrument der ersten Säule ist die VIS-Verordnung; das Instrument der dritten Säule ist der Beschluss zur Regulierung des Zugangs der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten. Dieser Beschluss enthält auch einen Bezug zur Verwaltungsbehörde und den von ihr wahrzunehmenden Überwachungs- und Bewertungsaufgaben. Um diese Aufgaben auf die Agentur zu übertragen, ist ein Instrument der dritten Säule vonnöten. Rechtsgrundlage von EURODAC ist ebenfalls der EG-Vertrag.

Da diese IT-Systeme Elemente enthalten, für die sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten zuständig sind, ist für die Errichtung der Agentur die Annahme unterschiedlicher Rechtsinstrumente erforderlich.

Das hier vorgeschlagene Legislativpaket umfasst zwei Rechtsinstrumente: Eine Verordnung auf der Grundlage des EG-Vertrags (für SIS II, VIS und EURODAC) und einen Beschluss auf der Grundlage des EU-Vertrags (für SIS II und VIS).

Die Verordnung enthält eine Beschreibung der Struktur der Agentur, der Abstimmungsverfahren und anderer wichtiger Elemente. Sie legt fest, dass der Verwaltungsrat bei der Wahrnehmung der Managementaufgaben einen Vertreter jedes Mitgliedstaats und jedes bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und der EURODAC-bezogenen Maßnahmen assoziierten Landes sowie zwei Vertreter der Kommission umfassen muss. Allerdings haben die assoziierten Länder kein Stimmrecht. Der Beschluss überträgt der Agentur die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement von SIS II und VIS in Anwendung von Titel VI EU-Vertrag

Das Legislativpaket umfasst die folgenden Vorschläge:

(1) *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement* von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

(2) *Beschluss des Rates zur Übertragung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement der Systeme SIS II und VIS auf die mit Verordnung XX errichtete Agentur in Anwendung von Titel VI EU-Vertrag*

3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die für die Vorbereitungs- und die Anlaufphase veranschlagten Gesamtkosten des langfristigen Betriebsmanagements der Systeme SIS II, VIS und EURODAC belaufen sich für den Zeitraum 2010-2013 auf 113 Mio. EUR. Dieser Betrag wird durch den Finanzrahmen 2007-2013 abgedeckt. Der Finanzbogen im Anhang zu dem Vorschlag zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht enthält eine Aufstellung der operativen Ausgaben und der Verwaltungsausgaben. Der Finanzbogen stützt sich weitgehend auf Schätzungen und Zahlen aus der Folgenabschätzung von 2007. Es wird davon ausgegangen, dass der Vorschlag 2010 angenommen wird, so dass die Agentur 2011 errichtet werden kann und 2012 voll einsatzfähig sein wird, um alle Aufgaben zu übernehmen, die mit dem Betriebsmanagement der Systeme SIS II, VIS und EURODAC sowie anderer IT-Großsysteme verbunden sind.

Die für die Agentur veranschlagten Kosten umfassen sämtliche operativen Ausgaben und Verwaltungsausgaben, die für die Gewährleistung eines effizienten Betriebsmanagements der Systeme SIS II, VIS und EURODAC erforderlich sind. Im Gesamtbetrag sind auch Personal- und Fortbildungsausgaben eingeschlossen. Nach den derzeitigen Planungen wird die Agentur 120 Personen beschäftigen. Die mit dem Anschluss der drei Systeme an das S-Testa-Netz verbundenen Ausgaben sind im Haushalt der Agentur nicht veranschlagt. Im Vorschlag ist vorgesehen, dass die Kommission auch weiterhin die Zuständigkeit für alle vertraglichen Aspekte und Haushaltsaspekte im Zusammenhang mit der Kommunikationsinfrastruktur behält. Die jährlichen Kosten für den Anschluss der drei Systeme an das S-Testa-Netz belaufen sich auf etwa 16,5 Mio. EUR. Dieser Betrag wird aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden. Außerdem wurden Mittel für einen neuen Standort für die Agentur bereitgestellt. Der neue Standort muss so ausgestattet sein, dass dort weitere Systeme angesiedelt werden können.

Im Vergleich zur derzeitigen Situation, in der die Systeme getrennt entwickelt und betrieben werden – und nachdem die nötigen Anschubinvestitionen erfolgt sind – würde eine gemeinsame Managementstruktur langfristig zu Synergien und größerer Kostenwirksamkeit führen.