



Brüssel, den 29.4.2014
COM(2014) 251 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**" ERKENNTNISSE AUS DER ENTWICKLUNG DES SCHENGENER
INFORMATIONSSYSTEMS DER ZWEITEN GENERATION (SIS II) DURCH DIE
EUROPÄISCHE KOMMISSION"**

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„ERKENNTNISSE AUS DER ENTWICKLUNG DES SCHENGENER INFORMATIONSSYSTEMS DER ZWEITEN GENERATION (SIS II) DURCH DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION“

ZUSAMMENFASSUNG

II. Die Entwicklung des SIS II wurde unter einem sehr speziellen rechtlichen und institutionellen Rahmen, der zu diesem Zeitpunkt in diesem Politikbereich Anwendung fand, in die Wege geleitet. Der Rat fasste den Beschluss, das SIS II auf eigene Initiative und ohne einen Vorschlag der Kommission zu entwickeln.

Zahlreiche Anforderungen wurden zu Beginn nicht berücksichtigt, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt. Sie wurden deshalb vom Rat bei der Festlegung des Zieltermins oder des Budgets nicht angemessen bewertet.

III. Die Tatsache, dass das SIS II nicht entsprechend dem im Jahr 2001 festgelegten Termin und der Mittelbedarfsschätzung geliefert wurde, ist unbestritten und seit einiger Zeit bekannt. Allerdings unterscheidet sich das gelieferte System deutlich von dem geplanten System. Nach Auffassung der Kommission weist das SIS II eine angemessene Leistung auf und erfüllt die Anforderungen der Nutzer.

IV. Die Kommission hat bei zahlreichen Gelegenheiten darüber Bericht erstattet, dass das System zu einem späteren Zeitpunkt geliefert wird und mit größeren Kosten verbunden ist als ursprünglich geplant und veranschlagt. Sie hat zudem erklärt, dass dies hauptsächlich auf die wesentlichen Änderungen der Systemanforderungen zurückzuführen ist.

a) Der ursprüngliche Projekttermin wurde vom Rat auf Grundlage seiner eigenen Analysen ohne Beteiligung der Kommission festgelegt.

Die Kommission wies die Mitgliedstaaten in ihren Mitteilungen in den Jahren 2001 und 2003 auf die mit dieser Frist verbundenen Risiken und die für eine Einhaltung der Frist zu erfüllenden Voraussetzungen (die schließlich nicht erfüllt waren) hin.

b) Als ihr im Jahr 2010 alle Informationen zur Verfügung standen, insbesondere zu den Systemanforderungen, legte die Kommission ein realistisches Projektbudget vor.

c) Die Verzögerungen und die Kostensteigerungen waren auf die kontinuierliche Weiterentwicklung der Systemanforderungen (hauptsächlich aufgrund von Anfragen der Mitgliedstaaten) zurückzuführen. Auch auf den Aspekt des Vertragsmanagements des Projekts hatte dies erhebliche Auswirkungen, da dadurch mehrere Änderungen des Vertrags erforderlich waren, was wiederum die Beziehung mit dem Auftragnehmer, der ständig mit veränderten Anforderungen konfrontiert war, nicht erleichterte.

d) Der Personalmangel war im gesamten rasch wachsenden Politikbereich zu verzeichnen.

f) Die Arbeitsbeziehungen zwischen der Kommission und einigen Mitgliedstaaten waren bisweilen in der Anfangsphase des SIS II-Projekts belastet. Allerdings hat die GD Inneres auf Grundlage desselben Vertrags und mit denselben Auftragnehmern ein anderes IT-Großsystem (VIS) in einer konstruktiven und harmonischen Arbeitsatmosphäre mit den Mitgliedstaaten und ohne Unklarheiten/Herausforderungen in Bezug auf den Entscheidungsprozess bereitgestellt. Gleiches gilt für die Entwicklung von EURODAC.

Die weniger guten Beziehungen zu den SIS-Akteuren waren auf zahlreiche Gründe zurückzuführen, wie z. B. ein Altsystem, eine komplexe Governance-Struktur oder politische Überlegungen in

Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept mancher Mitgliedstaaten in Bezug auf eine Erweiterung des Schengen-Raums.

Die Governance-Struktur war komplex, was sowohl auf gesetzliche Anforderungen als auch die sich weiter entwickelnden Anforderungen der Akteure zurückging.

g) Während der gesamten Projektdauer des SIS II erfüllte die Kommission voll und ganz die Vorschriften der Haushaltsordnung und verhandelte im besten Interesse des Haushalts der Europäischen Union.

V. Das ursprüngliche Geschäftsszenario war vom Rat ohne eine formelle Beteiligung der Kommission analysiert worden. Während seiner Laufzeit wurde das SIS II-Projekt Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens und die Mitgesetzgeber bestätigten, dass das SIS II trotz der aufgetretenen Probleme weiterhin absolute Priorität genoss.

Bei wichtigen Meilensteinen des Projekts nahm die Kommission systematisch eine Neubewertung der Kostenschätzungen vor, wenn dies durch neue Elemente gerechtfertigt war, und kommunizierte finanzielle Aspekte stets in transparenter Weise, wie in Ziffer 70 Buchstabe b erläutert wird.

Es bestand keine Notwendigkeit für die Kommission, die nationalen Ausgaben für das SIS II abzuschätzen oder zu verfolgen.

VI. Die Kommission bestätigt, dass sie tatsächlich wesentliche Erkenntnisse aus der Entwicklung dieses Systems gewonnen und angewendet hat. Dennoch muss eingeräumt werden, dass die Entwicklung und Implementierung des SIS II ein sehr spezifisches Projekt war, das nur schwer auf andere IT-Systeme zu übertragen ist.

VII. Die meisten Empfehlungen des Hofes entsprechen den 2010 eingeführten IT-Governance-Regelungen der Kommission.

h) Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren. Die Erkenntnisse aus der Prüfung des Hofes werden den anderen Generaldirektionen sowohl auf fachlicher Ebene als auch auf Managementebene zur Verfügung gestellt und im Wege geeigneter Netzwerke an die einschlägigen Agenturen, einschließlich der eu-LISA, weitergeleitet.

Die Auswirkungen des SIS II werden im Jahr 2016 (drei Jahre nach der Inbetriebnahme des SIS II) entsprechend den Anforderungen der Rechtsgrundlage (Artikel 50 Absätze 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sowie Artikel 66 Absätze 4 und 5 des Beschlusses 2007/533/JI) bewertet.

Einleitung

1. Das ursprüngliche Schengener Informationssystem (SIS I) wurde als zwischenstaatliches Projekt unter der Leitung Frankreichs entwickelt und im Jahr 1995 (also deutlich später als ursprünglich geplant) in Betrieb genommen. Unter französischem Management blieb es bis Mai 2013 in Betrieb und wurde dann durch das SIS II ersetzt. Dennoch unterscheiden sich sowohl die Architektur als auch die Funktionen der Systeme erheblich.

Nach Ansicht der Kommission müssen beim Vergleich zwischen dem ursprünglichen Termin und dem tatsächlichen Lieferdatum die erheblichen Unterschiede zwischen der Art des ursprünglich geplanten und des schließlich gelieferten Systems berücksichtigt werden.

2. Ein Jahr nach Inbetriebnahme des SIS I beschlossen die Schengen-Länder im Dezember 1996, die Arbeiten zur Definition der Elemente und Anforderungen eines SIS II aufzunehmen. Der Rat fasste den Beschluss zur Entwicklung des SIS II auf Grundlage einer im Jahr 1998 vorgenommenen Durchführbarkeitsstudie und einer Reihe von Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, die zu der schwedisch-belgischen Initiative führten, auf der die erste Rechtsgrundlage für das SIS II beruhte.

Die Mitgliedstaaten arbeiteten in einem zwischenstaatlichen Rahmen und die Kommission war daran nicht beteiligt.

Nachdem die Kommission mit der Entwicklung des SIS II beauftragt worden war, leitete sie eine Durchführbarkeitsstudie in die Wege, um die von dem neuen System zu erfüllenden Geschäftsanforderungen, die technischen Möglichkeiten und ihre Auswirkungen, den Zeitrahmen des Projekts und seinen Finanzrahmen sowie die mit der Entwicklung verbundenen Risiken und Zwänge zu bewerten. Diese Durchführbarkeitsstudie wurde im Jahr 2003 von einem Beratungsunternehmen durchgeführt. Auf dieser Grundlage wählte der Rat eine der vorgeschlagenen Durchführungsoptionen (allerdings nicht die in der Durchführbarkeitsstudie empfohlene Lösung), um das Projekt umzusetzen.

3. Zwar ist es zutreffend, dass die wichtigsten Gründe für die Entwicklung des SIS II die Notwendigkeit umfassten, die neuen Schengener-Mitgliedstaaten anzubinden und die neuesten technologischen Entwicklungen zu nutzen, doch durch wichtige politische Ereignisse, wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 änderte sich der Umfang des Projekts und das endgültige System unterscheidet sich erheblich von der ursprünglich geplanten Lösung.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

5. Die Kommission wies auf die Gründe für die Verzögerungen und höheren Kosten als ursprünglich geplant sowie die bei dem Projekt aufgetretenen Probleme hin, auch in jedem jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit und später seit 2001 der GD Inneres.

BEMERKUNGEN

9. Der Rat fasste den Beschluss zur Entwicklung des SIS II auf Grundlage einer im Jahr 1998 vorgenommenen Durchführbarkeitsstudie und einer Reihe von Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, die zu der schwedisch-belgischen Initiative führten, auf der die erste Rechtsgrundlage für das SIS II beruhte. Im Beschluss des Rates wurde als Termin für die Inbetriebnahme Ende 2006 festgelegt. Die Kommission war bei diesem Legislativverfahren nicht formell beteiligt.

Neben der Berichterstattung in jedem jährlichen Tätigkeitsbericht seit 2001 über die Fortschritte und wichtigsten Schwierigkeiten des Projekts wies die Kommission die Mitgliedstaaten in ihren Mitteilungen in den Jahren 2001 und 2003 auf die mit diesem Termin verbundenen Risiken und die für eine Einhaltung der Frist zu erfüllenden Voraussetzungen (die schließlich nicht erfüllt waren) hin.

Sowohl in der Mitteilung im Jahr 2001 (KOM 2001/720) und anschließend detailliert in der von einem externen Auftragnehmer durchgeführten Durchführbarkeitsstudie wurden die von dem neuen System zu erfüllenden Geschäftsanforderungen, die technischen Möglichkeiten und ihre Auswirkungen, der Zeitrahmen und Finanzrahmen des Projekts sowie die mit seiner Entwicklung verbundenen Risiken und Zwänge sorgfältig bewertet.

Auf dieser Grundlage wählte der Rat eine der vorgeschlagenen Durchführungsoptionen (allerdings nicht die in der Durchführbarkeitsstudie empfohlene Lösung), um das Projekt im Jahr 2003 fortzuführen.

Der Rechtsrahmen für das SIS II war erst Ende 2006 abgeschlossen.

10. Der ursprünglich vom Rat festgelegte Termin war tatsächlich nicht realistisch, da er hauptsächlich auf Grundlage politischer Überlegungen und weniger unter Zugrundelegung solider Systemanforderungen und einer fundierten technischen Analyse des Arbeitsaufwands festgesetzt worden war.

11. Jeder Zeitplan für das SIS II beruhte auf den besten verfügbaren Informationen zum jeweiligen Zeitpunkt und wurde zuvor mit den Mitgliedstaaten erörtert.

Nach der Annahme der Rechtsgrundlage war die Auslegung des Systems, die mit seiner Nutzung durch die Mitgliedstaaten verknüpft ist, der einzige Parameter der Spezifikationen, der von Änderungen betroffen war. Dieses Risiko, das während der gesamten Projektdauer unter Berücksichtigung der Nutzung von SIS1+ durch die neuen Mitgliedstaaten bewertet wurde, kam tatsächlich aufgrund einer intensiveren Nutzung als ursprünglich erwartet zum Tragen. Doch selbst wenn das SIS II entsprechend dem ursprünglich vom Rat im Jahr 2001 angenommenen Zeitplan geliefert worden wäre, wäre ein Upgrade seiner Auslegung im selben Umfang erforderlich gewesen, wie er im Rahmen der im Jahr 2010 erfolgten Projektverlängerung implementiert wurde (siehe Abbildung 7) (letzter Delta-Wert).

14. Zum 16. Dezember 2002 wurde ein neues Referat für informationstechnische Großsysteme innerhalb der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit eingerichtet, um Synergien zwischen IT-Großprojekten in den Politikbereichen Justiz und Inneres zu nutzen: SIS II, EURODAC und VIS (Visa-Informationssystem).

15. Die Kommission räumt ein, dass in den ersten Jahren kein ausreichendes Personal für das Projekt zur Verfügung stand und die SIS-II-Projektmitarbeiter zwar engagiert und kompetent, jedoch ständig überlastet waren. In den späteren jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Justiz, Freiheit und Inneres wurde auf den allgemeinen Personalmangel hingewiesen, mit dem die Generaldirektion im Allgemeinen und das Projekt SIS II im Besonderen zu kämpfen hatten.

Allerdings unterschied sich nach Auffassung der Kommission die Personalfuktuation nicht von der in vergleichbaren Kommissionsdienststellen. Tatsächlich fanden bei wichtigen Akteuren wie dem Programmmanager keine Wechsel während des Projekts statt.

16. Was das Fachwissen des Teams anbelangt, so möchte die Kommission darauf hinweisen, dass sich das Team für das SIS II hauptsächlich aus Personal zusammensetzte, das entweder an früheren SIS I-Projekten der Mitgliedstaaten beteiligt war oder vor der Tätigkeit für die Kommission bei IT-Unternehmen beschäftigt war. Für das Projekt VIS stand das gleiche Fachwissen zur Verfügung. Auch die Generaldirektionen Informatik, Informationsgesellschaft sowie Unternehmen und Industrie boten der GD Inneres Unterstützung, insbesondere in den ersten Jahren des Projekts. Darüber hinaus wurde in einem sehr frühen Stadium des Projekts (April 2002) ein spezieller Vertrag mit Unisys unterzeichnet, um den Mangel an internen Ressourcen im Bereich des Qualitätsmanagements auszugleichen.

Der Kommission zufolge wurde der Vertrag sehr wirksam verwaltet. Beispielsweise nutzte die Kommission von Anfang an die wöchentliche Sitzung mit dem Auftragnehmer dazu, ihre Enttäuschung über die Qualität der Ergebnisse und das Erfordernis von Korrekturmaßnahmen zu äußern. Bereits im Oktober 2005 verlangte die Kommission einen Wechsel des Projektmanagers des Auftragnehmers (der auch vorgenommen wurde). Wie in dem in Fußnote 22 genannten Bericht des Britischen Oberhauses erwähnt, konnte aufgrund der Personalsituation nicht frühzeitig erkannt und verhindert werden, dass der Auftragnehmer unzureichende Leistungen erbrachte. Wie in Fußnote 21 aufgeführt, stellte der Interne Auditdienst der Kommission (IAS) fest, dass kein ausreichendes Personal für das Management der in zunehmendem Maße ausgelagerten Arbeiten zur Verfügung stand.

17. Die Aussetzung des Vertrags über einige Monate war darauf zurückzuführen, dass ein Bieter sein Recht in Anspruch nahm, die Zuschlagsentscheidung vor dem Gerichtshof anzufechten. Die Bewertung der Angebote war nach den veröffentlichten Kriterien und Methoden vorgenommen worden, die bekannt und von allen Bietern, die ein Angebot eingereicht hatten, akzeptiert worden waren.

Die Schlussfolgerungen des Präsidenten des Gerichts erfolgten in einem Unterlassungsverfahren, in dem der Gerichtshof definitionsgemäß erst nach einem vollständigen kontradiktorischen Verfahren eine endgültige Position bezieht, aber einen vorläufigen Standpunkt einnehmen muss, um eine einstweilige Anordnung zu erlassen, bevor eine ordnungsgemäße Verhandlung stattgefunden hat. Die Schlussfolgerungen sind somit lediglich für das Unterlassungsverfahren von Bedeutung, lassen aber keine Rückschlüsse auf den endgültigen Standpunkt des Gerichtshofes zu und greifen in keinem Fall einer endgültigen Entscheidung vor. Die Bewertungsmethode wurde vom Gerichtshof somit niemals geprüft, da der Bieter seinen Antrag zurückzog.

Die Bewertung der Angebote erfolgte nach den veröffentlichten Kriterien und Methoden.

Es liegen keine Belege vor, dass die Berechnung eines gewogenen (oder nicht gewogenen) Durchschnitts für die Punktzahl der Festpreisposten zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. In methodischer Hinsicht gibt es keine perfekte Lösung für Entscheidungen auf Grundlage einer Mehrkriterienbewertung.

Die Kommission stellt mit Nachdruck fest, dass sie zwei gute Angebote erhalten hatte, deren Ergebnisse sich nur knapp unterschieden, und sie eine Entscheidung unter Einhaltung der Regeln getroffen hatte. Andere Regeln hätten möglicherweise zu einer anderen Entscheidung geführt, die Kommission war jedoch an die gewählten Regeln gebunden.

19. Die (fehlgeschlagenen) Betriebstests im Jahr 2008 stellten nur eine Phase der Systemtests des SIS II dar. Die Struktur der Systemtests des SIS II sollte eine schrittweise Erhöhung ihrer Komplexität ermöglichen. Bei einem solchen Testkonzept ist es grundsätzlich möglich, dass in einer bestimmten Phase Probleme ermittelt werden, die zuvor nicht festgestellt wurden (ausschließlich aufgrund der Art der bislang durchgeführten Tests). Der Zweck insgesamt besteht darin, die verschiedenen Phasen zu nutzen, um (idealerweise alle) potenziellen Probleme zu ermitteln, bevor das System in Betrieb genommen wird. Dies war 2008 sowie in der Schlussphase des Projekts nach 2009 der Fall (da das Testkonzept während der gesamten Projektlaufzeit nicht geändert wurde).

Die ab 2007 zusätzlich zur Verfügung stehenden Stellen ermöglichten es dem Projektteam, mehr Personal mit einschlägiger Erfahrung einzustellen.

22. Die Kommission weist darauf hin, dass sich der SIS/VIS-Ausschuss auch mit dem VIS befasste, so dass die für Diskussionen über das SIS II zur Verfügung stehende Zeit begrenzt war. Dies war für die Sachverständigen für das SIS II frustrierend. Tatsächlich wurden die meisten Themen, die normalerweise vom SIS/VIS-Ausschuss zu erörtern gewesen wären, von der Arbeitsgruppe SIS-TECH des Rates diskutiert, der für Fragen zum SIS I zuständig war. Zahlreiche technische Aspekte in Zusammenhang mit dem SIS II konnten Auswirkungen auf das SIS I aufweisen. Aus diesem Grund bestanden viele Mitgliedstaaten darauf, dass diese auch in der Arbeitsgruppe SIS-TECH erörtert wurden.

23. Das Umfeld, in dem das SIS II-Projekt entwickelt wurde, war weniger günstig als die Rahmenbedingungen der GD Steuern und Zollunion. Dies war auf zahlreiche Gründe zurückzuführen, wie z. B. die Tatsache, dass SIS II auf einem Altsystem beruhte, eine komplexe Governance-Struktur aufwies, politische Überlegungen im Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept einiger Mitgliedstaaten in Bezug auf eine Erweiterung des Schengen-Raums eine Rolle spielten und sich die Systemanforderungen ständig änderten.

Kasten 2 - Wichtige Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung von IT-Systemen in der GD Steuern und Zollunion

Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des NCTS und des SIS II unterschieden sich in Bezug auf politische und institutionelle Herausforderungen erheblich. Des Weiteren fand die Entwicklung des NCTS in einem Umfeld statt, das auf einer langen Tradition der Zusammenarbeit

mit den Mitgliedstaaten (die Anfang der neunzehnhundertneunziger Jahre begann) beruhte. Das Vertrauen unter allen beteiligten Partnern wurde durch seit Langem bestehende Netzwerke gestützt.

24.

a) Die Kommission räumt ein, dass sie dem Projekt in der Anfangsphase kein ausreichendes Personal zugewiesen hat. Darauf wurde im jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion deutlich hingewiesen.

Die Kommission bestätigt, dass sie weder ein Endnutzer des Systems noch ein Endnutzer des VIS oder Eurodac war. Deshalb musste sie sich auf die Beiträge der Mitgliedstaaten, die von den Delegierten der Mitgliedstaaten in den Sitzungen der nationalen Projektmanager und den Ad-hoc-Arbeitsgruppen vorgebracht wurden, sowie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, bei denen es sich um von den Mitgliedstaaten an die Kommission entsandte nationale Sachverständige handelte, stützen.

c) Die Kommission förderte und organisierte einen direkten Kontakt zwischen dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung und den Mitgliedstaaten, aber entsprechend den Empfehlungen nach der IT-Projektmethodik und den bewährten Verfahren musste dieser Kontakt/Austausch in einem Rahmen stattfinden. Die Auftragnehmer waren in den Ausschusssitzungen und den Sitzungen der nationalen Projektmanager, die mindestens einmal monatlich abgehalten wurden, anwesend. Zudem bestand ein formaler Revisionszyklus für Dokumente, der es den nationalen Sachverständigen ermöglichte, die technischen Spezifikationen zu bewerten, die anschließend offiziell dem SIS/VIS-Ausschuss zur Genehmigung vorgelegt wurden.

Was die Offenlegung des Vertrags betrifft, so äußerte ein Mitglied des HP/S-Konsortiums Einwände gegen eine Offenlegung des Vertrags.

d) Der Rat beschloss im Jahr 2001, dass das SIS II notwendig ist, und hielt in späteren Schlussfolgerungen des Rates an diesem Standpunkt fest, wobei der Implementierung des SIS II konsequent „absolute Priorität“ eingeräumt wird.

25.

a) Nach der Aussetzung der Betriebstests im Jahr 2008 aufgrund einer Reihe von Problemen mit dem zentralen System führte die Kommission ab Januar 2009 ein allgemeines Konzept für das Programmmanagement für das SIS II ein. Damit sollte die erforderliche Kohärenz zwischen der Entwicklung des zentralen Systems und der nationalen Systeme sichergestellt werden (KOM(2009) 133). Dieses umfasste ein informelles Gremium, das sich aus einer begrenzten Zahl (acht) von Sachverständigen der Mitgliedstaaten zusammensetzte und als „Gesamtprojektmanagementausschuss“ bezeichnet wurde. Dieses wurde eingerichtet, um die Zusammenarbeit zu verbessern und eine direkte Unterstützung der Mitgliedstaaten für das zentrale SIS-II-Projekt bereitzustellen. Das Gesamtkonzept wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zum SIS II vom 26./27. Februar 2009 begrüßt.

b) Die verstärkten personellen Mittel, die die Kommission dem Projekt nach 2007 zuwies, ermöglichten es, das Management und die Kommunikation des Projekts zu verbessern.

26. Die Kommission schließt sich uneingeschränkt den Feststellungen des Centre for European Policy Studies (CEPS) betreffend die komplexe Governance-Struktur für das SIS II an. In der Tat stellte das CEPS fest, dass selbst nach der Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung des SIS II-Projekts an die Europäischen Kommission und nach der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, mit dem die legislativen Rollen der Kommission und des Europäischen Parlaments weiter gestärkt worden waren, (bestimmte) Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die Kontrolle über ein Instrument, das von so zentraler Bedeutung für die Sicherheit und

Migrationssteuerung ist, abzugeben. Das CEPS führt weiter aus, dass Strategien zur Beibehaltung der Kontrolle über das Projekt erkennbar waren, einschließlich der starken Zunahme von Sachverständigengruppen und des SIS1+RE-Vorschlags für eine „zwischenstaatliche“ Alternative zum SIS II.

28. Die Kommission kann nur bedauern, dass einem großen Teil der Umfrageteilnehmer die von den Mitgliedstaaten vereinbarte Entscheidungsstruktur nicht bekannt war.

29. Nach Auffassung der Kommission waren die Verzögerungen und der Anstieg der Kosten auf die kontinuierliche Weiterentwicklung der Systemanforderungen (hauptsächlich aufgrund von Anfragen der Mitgliedstaaten) zurückzuführen. Auch die Aspekte des Vertragsmanagements des Projekts hatten erhebliche Auswirkungen, da dadurch mehrere Änderungen des Vertrags erforderlich waren, was wiederum die Beziehung mit dem Auftragnehmer, der ständig mit veränderten Anforderungen konfrontiert war, nicht erleichterte. Auch die Arbeitsbelastung der Kommission im Hinblick auf die Verwaltung der Verträge nahm dadurch zu.

30. Die Kommission räumt ein, dass es aufgrund späterer Änderungen der Systemanforderungen erforderlich war, den Entwicklungsauftrag zu ändern, was Verzögerungen mit sich brachte. Die für eine Einigung über die Systemanforderungen und die Annahme der entsprechenden Rechtsinstrumente erforderliche Zeit lag außerhalb des Einflussbereichs der Kommission.

32. Die Anpassung der Systemkapazität war nicht auf Verzögerungen zurückzuführen, sondern trug vielmehr zu diesen bei. Dies war hauptsächlich auf die höhere Zahl der von den Mitgliedstaaten übermittelten Vorgänge im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Schätzung zurückzuführen (woraus sich indirekt der Mehrwert des SIS erkennen lässt). Diese Kapazitätssteigerung um das Siebenfache (d. h. die derzeitige Systemkapazität kann auf bis zu 100 Mio. Datensätze erweitert werden) hatte zwangsläufig auch Auswirkungen auf den Termin und die Kosten. Wiederum zeigt dies, dass die Verzögerungen und Kostensteigerungen hauptsächlich auf die Instabilität der Systemanforderungen zurückzuführen sind.

34. Nach Ansicht der Kommission muss die Kostenentwicklung im Kontext gesehen werden. Jeder Schätzwert beruhte auf geänderten Anforderungen. Die Anforderungen und die Größe des SIS II änderten sich im Laufe des Projekts erheblich, wobei diese Änderungen hauptsächlich auf Anfragen der Mitgliedstaaten/Endnutzer zurückgingen:

- Ursprünglich war eine Inbetriebnahme des SIS II mit maximal 15 Mio. Datensätzen geplant. Diese Kapazität wurde auf 70 Mio. Datensätze erweitert (mit der Möglichkeit einer weiteren Erweiterung auf 100 Mio. Datensätze bei Bedarf).
- Das Testkonzept wurde überprüft und es wurde ein Konformitätstest für das System jedes Mitgliedstaats aufgenommen.
- Die vom Rat beantragten zusätzlichen „Meilenstein 1“- und „Meilenstein 2“-Tests mussten in den bestehenden Testplan integriert werden, was eine längere Dauer und zusätzliche Aufgaben, die mit weiteren Kosten verbunden waren, zur Folge hatte.
- Das vom Rat beantragte neue Migrationskonzept nach 2010 umfasste eine Auswechlösung, für die ein Konverter erforderlich war, der nicht nur SIS I-Daten in SIS II-Daten, sondern auch in der umgekehrten Richtung konvertieren können musste – was wiederum zu zusätzlichen Kosten führte.

36. Die Kommission bemühte sich stets, auf Grundlage der verfügbaren Informationen einen klaren Überblick über die Kosten zu vermitteln. Dies erfolgte insbesondere im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens und in jedem Fortschrittsbericht über das SIS II. Der Hof führt als Beispiel das Netz an: Die auf Antrag der Mitgliedstaaten erfolgte Umstellung auf eine spezielle Netzwerkinfrastruktur auf Grundlage eines VPN (Virtual Private Network) auf s-TESTA statt wie

ursprünglich geplant die Nutzung der bereits vorhandenen Infrastruktur auf s-TESTA (euro-Domäne) hatte in der Tat erhebliche Auswirkungen auf den Finanzrahmen. Die Nutzung der euro-Domäne, wie sie ursprünglich von der Kommission geplant war und auch bei Eurodac erfolgt, wäre deutlich kostengünstiger gewesen. Erst als im Jahr 2005 das endgültige Konzept des Netzes bekannt war, war die Kommission in der Lage, die Netzkosten neu zu bewerten, eine Aufgabe, der sie in ihrem Vorschlag KOM(2005) 236 ordnungsgemäß nachkam. Dennoch wurden die Netzkosten jedes Jahr in dem der Haushaltsbehörde vorgeschlagenen Haushaltsplanentwurf offengelegt.

40. Der Betrag des dem Auftragnehmer auferlegten pauschalierten Schadenersatzes wurde nach einer eingehenden Bewertung der Vertragssituation sowohl durch den Juristischen Dienst der Kommission als auch durch eine externe Anwaltskanzlei berechnet: Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich um den höchsten rechtlich möglichen Betrag.

41. Bis 2009 entsprach die Programm- und Projektmanagementstruktur des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung in mehreren Fällen nicht den vertraglichen Verpflichtungen. Die Kommission zögerte nicht, mehrere Änderungen an der Zusammensetzung des Projektmanagements des Hauptauftragnehmers zu fordern.

42. Die Kommission teilt die Auffassung, dass Änderungen an den Systemanforderungen zu höheren Kosten geführt haben. Überdies führten sie zu Verzögerungen.

43. Das Beispiel des Hofes beleuchtet die Auswirkungen der Instabilität der Systemanforderungen.

44. Ein Großteil der darauf zurückzuführenden Kostensteigerungen (Änderungen 12, 13 und 15) entfiel auf die umfassenden Änderungen der Projektanforderungen, insbesondere: Größe und Kapazität des SIS II, Leistung, Migrationskonzept, Testkonzept und Unterstützungsleistungen für die Mitgliedstaaten bei den Tests bzw. Unterstützung für das operative Management des Systems. Nach Auffassung der Kommission kann das vorgeschlagene Konzept von Arbeitspaketen nur funktionieren, wenn alle Anforderungen von Anfang an bekannt sind. Aufgrund der Instabilität der Systemanforderungen war dies in diesem Fall nicht zutreffend. Ein auf Arbeitspaketen beruhendes Konzept hätte nicht eine Kostensteigerung verhindert, die mit einer anderen Netzkonzeption oder neuen Kapazitätsanforderungen in Verbindung steht.

Gemeinsame Antwort zu Ziffer 45 und 46:

Bereits zum Zeitpunkt der ersten Vertragsänderung ermittelte die Kommission die technischen Gründe (d. h. eine technische Anbieterbindung, von der der Auftragnehmer des ursprünglichen Vertrags profitiert) als Grund für die Vertragsänderung im Wege des Verhandlungsverfahrens. Allerdings waren für die erste Vertragsänderung die beiden in der Haushaltsordnung vorgesehenen Optionen (die Option von zusätzlichen Dienstleistungen bis zum maximal 50 % und die Option der technischen Anbieterbindung) gleichermaßen gerechtfertigt und relevant. In diesem Zusammenhang wählte die Kommission für die ersten Änderungen die erste Option. Erst als nur noch die zweite Option zur Verfügung stand, entschied sich die Kommission für diese.

47. Nach Auffassung der Kommission ist zwar das Konzept von „Bausteinen“ in Fällen, in denen es angewendet werden kann und insbesondere die Systemanforderungen stabil sind, zu bevorzugen, doch war dies beim SIS II nicht der Fall. Darüber hinaus ist das SIS II ein hochkomplexes, maßgeschneidertes System, das die Migration eines Altsystems umfasst. Ein „Baustein“-Konzept hätte zu erheblichen Problemen für die Übergabe und letztlich zu einem Haftungsproblem geführt, wenn ein Auftragnehmer für einen Baustein eine Haftung hätte ablehnen können, indem er auf technische Probleme oder mutmaßliche Schwachstellen anderer Bausteine verweist. Die Entscheidung, das Bausteinkonzept nicht zu verwenden, wurde daher bewusst und in vollständiger Transparenz getroffen, da die Ausschreibung auch von den Sachverständigen der Mitgliedstaaten geprüft worden war. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt des Projektbeginns die RUP-Methodik bei der Kommission nicht eingeführt war.

48. Die Leistung des Auftragnehmers entsprach in bestimmten Vertragsphasen nicht seinen Verpflichtungen, wofür er Geldstrafen entsprechend dem Vertrag zu zahlen hatte.

49. Nach Ansicht der Kommission wurden die Verhandlungen zu Änderung Nr. 15 entsprechend den bewährten Praktiken für Verhandlungsverfahren geführt.

Ob die vom Auftragnehmer ursprünglich angebotenen Preise doppelt so hoch waren oder nicht, ist ohne Bedeutung. Entscheidend sind die Höhe des nach den Verhandlungen erzielten Endpreises und die rechtliche Garantie der für beste Kunden geltenden Preise im Fall von Differenzen bei der Implementierung/Lieferung. Die Tatsache, dass die Kommission die Preise für eine Stichprobe von Posten mit den von der GD Informatik bei ihren Rahmenverträgen zugrunde gelegten Preisen verglichen hat, ist eine weitere Garantie, dass in dem Verfahren der bestmögliche Preis erzielt wurde.

Die Kommission bekräftigt, dass ihres Erachtens die verwendete Lösung finanziell solide ist.

53. Wie der Hof feststellte, handelte es sich beim SIS II um ein für die Mitgliedstaaten und nicht für die Kommission entwickeltes IT-Projekt, das somit nicht unter die von der Kommission nach 2004 eingeführten IT-Governance-Regeln fällt. Dennoch nahm die GD Informatik bis Ende 2008 mit einer einzigen Unterbrechung zwischen Mai und Oktober 2008 systematisch an den monatlichen Sitzungen des Projektmanagementausschusses (PMB) teil. Ferner wurden der GD Informatik jährlich Informationen über die Entwicklung des SIS II im Rahmen des Leitplans zur Verfügung gestellt.

54. Nachdem ihr die Verantwortung für das Projekt übertragen worden war, musste die Kommission mit der Entwicklung des SIS II auf Grundlage des vom Rat erstellten Geschäftsszenarios beginnen, das keine gründliche Bewertung aller Kosten, erwarteten Vorteile und Alternativen beinhaltete.

a) Nach den Rechtsinstrumenten für das SIS II sind die Mitgliedstaaten für die Entwicklung ihrer nationalen Systeme verantwortlich. Im Laufe des Projekts wurden vom Rat zwei Gruppen eingesetzt, um die nationalen Entwicklungen (einschließlich der Kosten) zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten: Die SIS II-Arbeitsgruppe und die Gruppe „Freunde des SIS II“. Die Kommission war Mitglied dieser beiden Gruppen und versuchte konsequent, Informationen über die nationalen Projekte einzuholen, allerdings ohne Erfolg.

In der Mitteilung im Jahr 2003 wird die Grundlage für die Verteilung der Kosten für die Entwicklung des SIS II dargelegt, nach der diese zwischen der Union und den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Des Weiteren enthält sie Angaben zu den Haushaltsmitteln für die Entwicklung des zentralen Systems, sie beinhaltet jedoch keine Schätzungen der Kosten für die Entwicklung der nationalen Systeme, da diese Entwicklungen nicht zum Auftrag gehörten. Die Kommission hatte weder eine Kontrolle noch Informationen über diese Kosten (abgesehen von Fällen, in denen diese vom Außengrenzenfonds kofinanziert wurden).

b) Die Kommission teilt nicht die Auffassung, dass sie eine neue Nutzenanalyse hätte vorlegen müssen, nachdem der Rat seinen Beschluss gefasst hatte. Zu diesem Zeitpunkt lag die Annahme der ursprünglichen Rechtsgrundlage für das SIS II in der ausschließlichen Zuständigkeit des Rates.

c) Der Rat selbst hat die Möglichkeit einer Verlängerung des SIS I in seinem Beschluss vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) (2001/886/JI) ausgeschlossen. Die Kommission war an diesem Legislativverfahren nicht formell beteiligt.

56. Was die Finanzierung der nationalen Entwicklungen anbelangt, so unternahm die Kommission im Jahr 2011 erhebliche Anstrengungen, um das Risiko von Verzögerungen aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen der Mitgliedstaaten zu verringern, indem sie die nationalen Behörden

ersuchte, dem SIS II im Rahmen der nationalen Mittelzuweisungen des bestehenden Außengrenzenfonds und im Wege der Organisation einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Notmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen des Außengrenzenfonds Priorität einzuräumen. Dabei wurde acht Mitgliedstaaten, deren Bedarf an zusätzlichen Mitteln am höchsten war, ein zusätzlicher Betrag von 7,5 Mio. EUR bereitgestellt (Ländern mit sehr niedrigen Mittelzuweisungen im Rahmen des Außengrenzenfonds und/oder deren finanzielle Mittel im Rahmen des Außengrenzenfonds für andere wichtige Prioritäten im Bereich der Außengrenzen verwendet wurden). Diese Projekte wurden Ende 2011 eingeleitet.

57. Die Mitgliedstaaten berichteten, dass durch das SIS II erhebliche Vorteile in Bezug auf Leistung und Kapazität erzielt wurden.

Die Kommission bestätigt, dass das Risiko einer Rufschädigung im Fall eines Scheiterns der Entwicklung gegen Ende des Projekts an Bedeutung gewann, wie den in den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Inneres von 2008 bis 2012 eingelegten Vorbehalten zu entnehmen ist. Dies spiegelt Überlegungen zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung (und nicht eine Verschwendung bereits getätigter Investitionen) wider.

58. Wie die große Mehrheit der Befragten ist auch die Kommission der Ansicht, dass das SIS II wichtige zusätzliche Leistungsmerkmale aufweist, die den Endnutzern unmittelbare und sichtbare praktische Vorteile gegenüber dem SIS I bieten.

59. Der Kommission zufolge bietet das SIS II für die Nutzer erhebliche funktionale und nicht-funktionale Vorteile gegenüber dem Vorgängersystem.

Aufgrund eines deutlich umfassenderen Inhalts (wie Fotos, Kopien von Europäischen Haftbefehlen, usw.) ist der Umfang einer SIS-II-Ausschreibung durchschnittlich deutlich größer als beim SIS I. Diese Ausschreibungen werden jedoch ohne Leistungsverlust übertragen. SIS I war nicht für diese Ausschreibungen konzipiert.

Schließlich bietet SIS II die Möglichkeit, ein hohes Volumen an direkten Abfragen der zentralen Datenbank (240 Abfragen pro Sekunde) zu bearbeiten, während das SIS I diese Funktion nicht umfasste. Fünf Mitgliedstaaten stützen sich für sämtliche ihrer SIS II-Vorgänge ausschließlich auf diese Funktion.

60. Das Ausmaß der Probleme im Rahmen des SIS II-Projekts wurde erst zum Zeitpunkt der fehlgeschlagenen Betriebstests (Ende 2008) offensichtlich, als die Interaktion des zentralen Systems mit einer Untergruppe von nationalen Systemen begann. Die Kommission legte im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Inneres für 2008 einen Vorbehalt ein und kündigte einen Aktionsplan an.

Nach einem gemeinsam mit allen Akteuren vereinbarten Ansatz überprüfte die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten und mit Unterstützung des Gesamtprojektmanagementausschuss die Spezifikationen für die Auslegung, setzte technische Änderungen um, mit denen die Stabilität und Zuverlässigkeit des Systems verbessert werden sollte, und nahm Änderungen an der Art der Tests des SIS II und der Durchführung der Migration vor.

Am Ende dieses Prozesses, der tatsächlich Zeit in Anspruch nahm, allerdings so schnell wie möglich durchgeführt wurde, nahm die Kommission einen neuen realistischen Zeitplan an, der von allen Akteuren genehmigt wurde, und schloss die Entwicklung des SIS II-Projekts nach diesem Zeitplan ab.

61. Der Rat bestätigte im Februar 2009 erneut, dass die schnelle Inbetriebnahme des SIS II weiterhin absolute Priorität hat (vgl. Fußnote 63).

Im Juni 2009 beschloss der Rat auf Grundlage eines detaillierten Berichts des Ratsvorsitzes und der Kommission über die weitere Ausrichtung des SIS II, der eine Analyse der Auswirkungen der

beiden Szenarien unter anderem auf die Ausgaben für den EU-Haushalt, die technische Durchführbarkeit und Risiken beinhaltete, die Entwicklung des SIS II fortzusetzen.

62. Wie die Kommission in dem Dokument SEC(2010) 436 final darlegte, war anzunehmen, dass die Entwicklung des SIS II auf Grundlage einer SIS I + RE-Lösung erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Projekte nach sich zieht. Diese Kosten konnten nur von den Mitgliedstaaten für jedes einzelne Projekt veranschlagt werden und bildeten daher nicht Teil des Vergleichsberichts.

63. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass durch die Aufnahme der beiden Meilenstein-Tests entsprechend dem Antrag des Rats in seinen Schlussfolgerungen von Juni 2009 sich sowohl die Laufzeit des Projekts verlängert hat als auch die Kosten des Projekts erhöht haben.

66. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2010 (KOM(2010)385 endgültig, Seite 27) und im Vorschlag zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (KOM(2010)93) ihre Lehren aus dem SIS II-Projekt gezogen.

67. Die Kommission möchte betonen, dass es zum Zeitpunkt der Einleitung des SIS II-Projekts die PM² oder eine vergleichbare Methodik nicht gab.

68.

a) Die Revision des Vertrags bedeutet, dass neue Rechtsvorschriften über die Entwicklung von IT-Großprojekten vom Rat und vom Parlament auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschlossen werden. Dies war 2001 nicht der Fall.

69.

a) In den im Jahr 2011 von der Kommission unterbreiteten Vorschlägen für den Mehrjahresrahmen 2014-2020 (KOM(2011) 749, S. 8) ist die Finanzierung der Entwicklung und des Betriebs der zentralen und nationalen Systeme vorgesehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

70.

a) Die Kommission wies die Mitgliedstaaten in ihren Mitteilungen in den Jahren 2001 und 2003 auf die mit dieser Frist verbundenen Risiken und die für eine Einhaltung der Frist zu erfüllenden Voraussetzungen (die schließlich nicht erfüllt waren) hin.

b) Bei wichtigen Meilensteinen des Projekts nahm die Kommission systematisch eine Neubewertung der Kostenschätzungen vor, wenn dies durch neue Elemente gerechtfertigt war, und kommunizierte finanzielle Aspekte stets in transparenter Weise:

- im Jahr 2005, als eine Neubewertung der Netzkosten vorgenommen wurde (KOM(2005) 236);
- im Mai 2009 im gemeinsamen Bericht der Kommission / des Ratsvorsitzes über die weitere Ausrichtung des SIS II (Ratsdokument 10005/09);
- im April 2010 im „Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SIS II)“ (Bericht über den allgemeinen Zeitplan und die Mittel für die Inbetriebnahme der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) (SEC(2010) 436);
- im September 2010 im „Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SIS II)“ (Bericht über den allgemeinen Zeitplan und die Mittel für die Inbetriebnahme der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) (SEC(2010) 1138).

Überdies enthielten alle Fortschrittsberichte seit 2003 einen Abschnitt über den Haushaltsvollzug.

c) Die Verzögerungen und die Kostensteigerungen waren auf die kontinuierliche Weiterentwicklung der Systemanforderungen (hauptsächlich aufgrund von Anfragen der Mitgliedstaaten) zurückzuführen. Auch der Aspekt des Vertragsmanagements des Projekts hatte erhebliche Auswirkungen, da dadurch mehrere Änderungen des Vertrags erforderlich waren, was wiederum die Beziehung mit dem Auftragnehmer, der ständig mit veränderten Anforderungen konfrontiert war, nicht erleichterte.

d) Der Personalmangel war allgemein im gesamten rasch wachsenden Politikbereich zu verzeichnen.

f) Allerdings hat das gleiche Referat der GD Inneres, das für das SIS II-Projekt zuständig war, auf Grundlage desselben Vertrags und mit den gleichen Auftragnehmern ein anderes IT-Großsystem (VIS) in einer konstruktiven und harmonischen Arbeitsatmosphäre mit den Mitgliedstaaten und ohne Unklarheiten/Herausforderungen in Bezug auf den Entscheidungsprozess bereitgestellt. Gleiches gilt für die Entwicklung von EURODAC.

Es lagen grundlegende Ursachen für die schwierigen Beziehungen mit den SIS-Akteuren vor (z. B. ein Altsystem, eine komplexe Governance-Struktur, eine unrealistische politische Lenkung des Projekts, usw.).

g) Die Kommission kann nur bedauern, dass sich zahlreiche Akteure den Entscheidungsmechanismen im Rahmen des SIS II-Projekts nicht ausreichend bewusst sind.

Die komplexe Governance-Struktur führte zu Schwierigkeiten beim Management des Projekts.

h) Während der gesamten Projektdauer des SIS II erfüllte die Kommission voll und ganz die Vorschriften der Haushaltsordnung und verhandelte im besten Interesse des Haushaltsplans der Europäischen Union.

71. Die Kommission erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten das Geschäftsszenario erstellt und die erforderlichen vorbereitenden Bewertungen in einem zwischenstaatlichen Rahmen durchgeführt hatten. Der Rat fasste den Beschluss zur Entwicklung des SIS II auf Grundlage einer im Jahr 1998 vorgenommenen Durchführbarkeitsstudie und einer Reihe von Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, die zu der schwedisch-belgischen Initiative führten, auf der die erste Rechtsgrundlage für das SIS II beruhte.

Die Kommission verfügte über keine Kompetenzen, um diese vom Rat ausgehenden Rechtsvorschriften rechtlich anzufechten oder zu überprüfen. Die einzige Pflicht der Kommission bestand in der Durchführung des Beschlusses des Rats. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Rat bei verschiedenen Gelegenheiten bekräftigte, dass die Inbetriebnahme des SIS II absolute Priorität genoss.

Nachdem die Kommission mit der Entwicklung des SIS II beauftragt worden war, leitete sie eine Durchführbarkeitsstudie in die Wege, um die von dem neuen System zu erfüllenden Geschäftsanforderungen, die technischen Möglichkeiten und ihre Auswirkungen, den Zeitrahmen des Projekts und seinen Finanzrahmen sowie die mit der Entwicklung verbundenen Risiken und Zwänge zu bewerten.

Die Kommission konnte den vom Hof genannten Betrag in Höhe von 500 Mio. EUR nicht bestätigen. Da die nationalen Kosten nicht in den zentral aus dem EU-Haushalt finanzierten Umfang der Entwicklung fielen, bestand kein Grund, diese in die dem Legislativvorschlag beigefügten Finanzbögen aufzunehmen. Es bestand keine Notwendigkeit für die Kommission, die nationalen Ausgaben für das SIS II abzuschätzen oder zu verfolgen.

Bei wichtigen Meilensteinen des Projekts nahm die Kommission systematisch eine Neubewertung der Kostenschätzungen vor, wenn dies durch neue Elemente gerechtfertigt war, und kommunizierte finanzielle Aspekte stets in transparenter Weise, wie in Ziffer 70 Buchstabe b erläutert wird.

72. Die Kommission bestätigt, dass sie in der Tat mehrere Erkenntnisse aus der Entwicklung von IT-Großsystemen gewonnen und diese bereits umgesetzt hat, insbesondere bei der Konzeption des Maßnahmenpakets „Intelligente Grenzen“. Allerdings ist dieses Projekt aus den in den vorstehenden Abschnitten dargelegten Gründen als Sonderfall zu betrachten.

Empfehlung 1

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Konkret werden diese Überlegungen im Rahmen der Analyse von IT-Projekten durch den im Jahr 2010 eingesetzten *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme, ISPMB) sorgfältig geprüft. Auch die für Informationstechnologie zuständige Generaldirektion (GD Informatik) wird in der Phase der Folgenabschätzung konsultiert, wenn eine neue Initiative der Kommission eine IT-Komponente beinhaltet.

Empfehlung 2

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Der von der Kommission im Jahr 2010 auf den Weg gebrachte IT-Rationalisierungsprozess umfasst bereits alle von der Kommission verwalteten IT-Projekte, ungeachtet ihrer Finanzierungsquelle. In der Mitteilung SEC(2011) 1500 wird daran erinnert, dass zusätzlich zum Infrastruktur-Konsolidierungsprojekt (ITIC), das in allen Dienststellen durchgeführt wird, **sämtliche Informationssysteme** der Kommission, einschließlich der Ämter und Exekutivagenturen, die aus **operativen Haushaltsmitteln oder aus Verwaltungsmitteln** finanziert werden, in den Rationalisierungsprozess einbezogen werden.

Was IT-Großprojekte in der Zuständigkeit der Kommission anbelangt, so wird durch den seit 2010 eingeführten Governance-Mechanismus eine sorgfältige Prüfung nicht nur durch die GD Informatik, sondern auch durch den *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme, ISPMB) sichergestellt, dem nicht nur die übrigen horizontalen Generaldirektionen, sondern auch fünf weitere Generaldirektionen, die unterschiedliche Politikbereiche vertreten, angehören. Konkret wird der Bereich „Transeuropäische Systeme“ vom hochrangigen IT-Ausschuss beaufsichtigt (siehe auch Antwort zu Empfehlung 6).

Empfehlung 3

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Vor Beginn eines Projekts ist die Generaldirektion nach den im Jahr 2010 eingeführten IT-Governance-Regeln verpflichtet, dem *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme) (ISPMB) ein Geschäftsszenario oder ein Visionsdokument vorzulegen, in dem unter anderem dargelegt wird, wie die Governance-Struktur des Projekts aufgebaut ist. Das Gremium achtet ganz besonders auf die angemessene Vertretung der Nutzer in der Governance-Struktur des Projekts. Ferner muss dem Gremium jährlich über alle Projekte Bericht erstattet werden, wodurch eine intensive Kontrolle der durchgeführten Tätigkeiten und möglicher Abweichungen vom ursprünglichen Umfang, Zeitplan und Finanzrahmen sichergestellt wird.

Empfehlung 4

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Die Kommission wendet die PM2-Projektmanagementmethodik an und die Projektartefakte bieten bereits Anhaltspunkte für Alternativen, Kostenschätzungen, Ressourcen,

usw. Für alle Projekte mit Gesamtbetriebskosten von über 500 000 EUR (über fünf Jahre) muss dem *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme) (ISPMB) ein Geschäftsszenarium/Visionsdokument vorgelegt und jährlich Bericht erstattet werden.

Empfehlung 5

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Tatsächlich beinhalten die PM²-Projektartefakte bereits vier Arten von Protokollen, die von den Projektmanagern verwendet werden können: Risikoprotokoll, Ausgabeprotokoll, Entscheidungsprotokoll und Änderungsprotokoll. Zudem sind die Dokumente zu jedem Projekt (Geschäftsszenario, Visionsdokument, Fortschrittsberichte ...) über ein zentrales System mit der Bezeichnung GOVIS zugänglich.

Empfehlung 6

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Dies spiegelt sich im Ansatz nach Bereichen wider, der seit 2010 beim IT-Rationalisierungsprozess angewendet wird. Die Systeme wurden nach Geschäftsbereichen unterteilt (z. B. „Verwaltung von Finanzhilfen“, „Finanzmanagement“, „Beschaffungswesen“, usw.). Derzeit bestehen 19 Bereiche, die jeweils unter der Leitung eines Bereichsleiters stehen, der für die Konvergenz und Rationalisierung in seinem Bereich zuständig ist. Neue Systeme müssen vom Bereichsleiter vor ihrer Entwicklung genehmigt werden, wodurch ihre Konformität mit der Strategie für den Bereich und ihre Kohärenz mit den bestehenden Systemen sichergestellt werden.

Empfehlung 7

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren, die ihren seit 2010 geltenden IT-Governance-Verfahren entspricht. Die Dienststellen der Kommission arbeiten derzeit an der Definition einer Corporate Enterprise Architecture auf der Grundlage einer kohärenten Reihe von wiederverwendbaren Bausteinen. Es wurden bereits mehrere Bausteine bestimmt, und sobald diese vorliegen, ist ihre Verwendung für neue Systeme oder Systeme, die größeren Revisionen unterzogen werden, verpflichtend. Derzeit werden fehlende, aber notwendige Bausteine ermittelt. Die GD Informatik hat vor kurzem eine für die Architektur zuständige Dienststelle eingerichtet. Auch im Rahmen des Programms ISA und vor kurzem der Initiative „Connecting Europe Facility (CEF)“ wurde eine verstärkte Nutzung von bereichsübergreifenden allgemeinen Diensten zur Abdeckung allgemeiner Erfordernisse (z. B. sichere Übertragung, elektronische Signaturen, semantische Instrumente) empfohlen.

Empfehlung 8

Die Kommission kann diese Empfehlung akzeptieren. Die Erkenntnisse aus der Prüfung des Hofes werden den anderen Generaldirektionen sowohl auf fachlicher Ebene als auch auf Managementebene zur Verfügung gestellt und im Wege geeigneter Netzwerke an die entsprechenden Agenturen weitergeleitet.

Die Auswirkungen des SIS II werden im Jahr 2016 (drei Jahre nach der Inbetriebnahme des SIS II) entsprechend den Anforderungen der Rechtsgrundlage (Artikel 50 Absätze 4 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sowie Artikel 66 Absätze 4 und 5 des Beschlusses 2007/533/JI) bewertet.