

DE

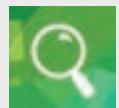
2014

NR.

03

Sonderbericht

Erkenntnisse aus der Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) durch die Europäische Kommission



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-9241-932-5
doi:10.2865/80348

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

DE

2014

NR.

03

Sonderbericht

Erkenntnisse aus der Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) durch die Europäische Kommission

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

Glossar

I–VII **Zusammenfassung**

1–3 **Einleitung**

4–7 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

4–6 **Prüfungsumfang**

7 **Prüfungsansatz**

8–69 **Bemerkungen**

8–32 **Abschnitt 1 – Die Kommission stellte das SIS II bereit, wenngleich mit mehr als sechsjähriger Verspätung**

8 **Prüfungskriterien**

9–12 **Die ursprüngliche Frist für das Projekt war unrealistisch**

13–20 **Bis 2007 setzte die Kommission kein ausreichendes Personal mit dem Fachwissen für ein wirksames Management der ausgelagerten Entwicklungsarbeit ein**

21–25 **Die Arbeitsbeziehungen zwischen einigen Mitgliedsländern und der Kommission waren anfangs schlecht, und bis zur Einrichtung des Gesamtprojektmanagementausschusses durch die Kommission gelang es dieser nicht, sich die Erfahrung aller Endnutzer zunutze zu machen**

26–28 **Es war nicht allen beteiligten Akteuren klar, wer zentrale Entscheidungen traf**

29–32 **Die Systemanforderungen waren bis zur Endphase des Projekts nicht ausreichend stabil**

33–49 **Abschnitt 2 – Die Entwicklungskosten für das zentrale System und das Netz erhöhten sich von 23 Millionen Euro auf 189 Millionen Euro**

33 **Prüfungskriterien**

34–37 **Die Kommission nahm bis 2010 keine Aktualisierung ihres im Jahr 2003 aufgestellten Gesamtbudgets für das Projekt vor**

38 **Die Verzögerungen bei der Bereitstellung des SIS II führten zu erhöhten Kosten**

39–41 **Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung stellte im ersten Projektabschnitt ein nicht ausreichend leistungsfähiges System bereit**

42–43 **Änderungen der Systemanforderungen führten zu erhöhten Kosten**

- 44–49 Die Kommission erhöhte durch Änderungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren den Wert des Hauptauftrags für die Entwicklung von 20 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro
- 50–63 **Abschnitt 3 – Die Kommission stellte nicht sicher, dass der Business Case für das SIS II eine gründliche Neubewertung der Kosten und des erwarteten Nutzens enthielt und zur Berücksichtigung großer Veränderungen aktualisiert wurde**
- 50 Prüfungskriterien
- 51–54 Nachdem der Kommission die Zuständigkeit für das Projekt übertragen worden war, umfasste ihr aktualisierter Business Case für das SIS II keine gründliche Neubewertung sämtlicher Kosten, des erwarteten Nutzens und möglicher Alternativen
- 55–63 Die Kommission bewertete den Business Case während der Projektlaufzeit nicht gründlich neu, obwohl es zu großen Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen kam
- 64–69 **Abschnitt 4 – Die Kommission hat aus ihren Erfahrungen während des ersten Projektabschnitts Erkenntnisse gewonnen, um das SIS II fertigzustellen und zukünftige Projekte vorzubereiten**
- 64 Prüfungskriterien
- 65 Die Kommission wandte Erkenntnisse aus dem ersten Projektabschnitt in der Endphase an
- 66–69 Die Kommission hat im Rahmen des SIS II gewonnene Erkenntnisse bereits auf andere Projekte angewandt
- 70–72 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang – Chronologie des SIS II

Antwort der Kommission

Ausführungsphase: Phase eines Projekts, in der die in den Projektplänen aufgeführten Tätigkeiten durchgeführt und Projekteistungen erbracht werden.

Ausschreibung: Informationen in Bezug auf Personen oder Sachen, die von den zuständigen nationalen Behörden in das Schengener Informationssystem eingegeben werden.

Beteiligte Akteure: Akteure, die das Projekt beeinflussen können oder von dem Projekt betroffen sein können. Auf der Geschäftsseite zählen dazu der Systemeigner, der Business Manager und die Nutzer. Auf der IT-Seite zählen dazu der Systemlieferant, der Projektmanager und das Projektteam.

Business Case: Darin werden die Gründe für ein Projekt dargelegt und Kosten, Risiken, Nutzen und Alternativen untersucht. Wird in der Initierungsphase eines Projekts erstellt und während der Projektlaufzeit aktualisiert, wenn sich Kosten, Risiken, Nutzen oder Alternativen ändern.

Business Manager: Legt im Auftrag des Systemeigners Geschäftsziele und Prioritäten fest.

Endphase des Projekts: Mit dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung im Dezember 2010 vereinbarte Änderung des SIS-II-Vertrags, wonach das System bis März 2013 fertiggestellt und zusätzliche Kapazität, Leistungsfähigkeit und Testanforderungen aufgenommen werden sollten.

Entscheidungsprotokoll: Enthält eine Zusammenfassung getroffener Entscheidungen. Schafft Transparenz und Rechenschaft dahin gehend, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden.

eu-LISA: Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

GD Informatik: Für IT zuständige Generaldirektion der Kommission.

Governance: Betrifft die Art, wie Entscheidungen getroffen werden.

HPS: Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung: ein Konsortium aus Hewlett-Packard und Steria.

Initiierungsphase: Erste Phase eines Projekts, in der das Projektziel festgelegt und der Business Case erstellt wird.

ISPMB: *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme) unter dem Vorsitz der GD Informatik. Es prüft neue Vorschläge für IT-Projekte.

Leistung: Dokument, Hardware, Software oder anderes Produkt, das vereinbarungsgemäß geliefert wird.

Lenkungsausschuss: Legt die grundsätzliche Ausrichtung fest und koordiniert die wichtigsten Aufgaben im Rahmen des Projekts. Genehmigt die dem Projekt zugewiesenen Ressourcen und die wichtigsten Projektleistungen.

Meilenstein-Tests: Auf ein Ersuchen des Rates vom Juni 2009 eingeführte Systemtests, die das SIS II erfolgreich durchlaufen musste, damit das Projekt fortgesetzt werden konnte.

Mitgliedsländer: In diesem Bericht die 26 Länder des Schengen-Raums. Das Vereinigte Königreich und Irland sind zwar nicht Teil des Schengen-Raums, nehmen jedoch ebenfalls am Schengener Informationssystem teil; ausgenommen sind Ausschreibungen in Bezug auf Angehörige von Ländern, die nicht Teil des Schengen-Raums sind.

Planungsphase: Zweite Phase eines Projekts, in der die verschiedenen Projektpläne aufgestellt werden.

Schengen-Raum: Gebiet aus 26 europäischen Ländern, die Pass- und Einwanderungskontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen abgeschafft haben. Der Schengen-Raum umfasst 22 Mitgliedstaaten der EU und die vier Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Schnittstellenkontrolldokument: Dokument, das die Schnittstelle zwischen dem zentralen Schengener Informationssystem und den nationalen Systemen beschreibt.

SIS/VIS-Ausschuss: Ausschuss zur Unterstützung der Kommission bei der Entwicklung des SIS II und des Visa-Informationssystems, bestehend aus Vertretern aller Mitgliedsländer und unter dem Vorsitz der Kommission.

Systemanforderungen: Beschreibung des erforderlichen Verhaltens des zu entwickelnden Systems.

Systemeigner: Zuständig für die Festlegung der Geschäftsziele und Prioritäten; führt für gewöhnlich den Vorsitz im Lenkungsausschuss.

Systemlieferant: Liefert das IT-System gemäß vereinbarten Anforderungen, Fristen und dem vereinbarten Budget.

Unisys: Der Auftragnehmer für die Qualitätssicherung.

Visa-Informationssystem (VIS): IT-Großsystem, das von der GD Inneres zeitgleich mit dem SIS II und im Rahmen desselben Hauptauftrags für die Entwicklung entwickelt wurde.

I Das Schengener Informationssystem (SIS) wird von Grenzschutz-, Polizei-, Zoll-, Visum- und Justizbehörden im gesamten Schengen-Raum verwendet. Es enthält Informationen (Ausschreibungen) in Bezug auf Personen, die möglicherweise in eine schwere Straftat verwickelt waren oder nicht das Recht haben, in die EU einzureisen oder sich dort aufzuhalten. Es umfasst außerdem Ausschreibungen in Bezug auf vermisste Personen sowie abhanden gekommenes oder gestohlenes Eigentum wie Banknoten, Fahrzeuge, Schusswaffen oder Ausweisdokumente. Die Ausschreibungen werden von den nationalen Behörden in das System eingegeben (Ziffer 1).

II Das ursprüngliche Schengener Informationssystem (SIS I), das in einem zwischenstaatlichen Rahmen entwickelt und betrieben wurde, war von 1995 bis zur Inbetriebnahme des SIS II im Jahr 2013 in Betrieb. Im Jahr 2001 entschied der Rat, es durch das System der zweiten Generation (SIS II) zu ersetzen, und betraute die Kommission mit dessen Entwicklung. Die GD Innere¹ war für das Management des Projekts zuständig, und Zieldatum für die Inbetriebnahme war Ende 2006. Der Hauptgrund für die Entwicklung des SIS II bestand ursprünglich darin, weitere Mitgliedsländer anzuschließen. Darüber hinaus sollte das SIS II dem neuesten technischen Entwicklungsstand entsprechen und zusätzliche Funktionen wie neue Ausschreibungskategorien, ein System zur Verknüpfung von Ausschreibungen und die Möglichkeit der Speicherung von zu Ausschreibungen gehörenden Dokumenten umfassen (Ziffern 2-3).

III Der Europäische Rechnungshof untersuchte, ob die Kommission das SIS II fristgerecht und entsprechend den ursprünglichen Kostenschätzungen bereitstellte. Er prüfte zudem, ob während der gesamten Projektdauer ein tragfähiger Business Case für das SIS II vorlag, bei dem große Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen berücksichtigt wurden. Darüber hinaus bewertete der Hof, ob die Kommission im Zuge ihres Projektmanagements Erkenntnisse gewann und diese anwandte (Ziffern 4-7).

IV

Die Prüfung ergab, dass die Kommission das zentrale System bereitstellte, aber mehr als sechs Jahre später als ursprünglich geplant, und dass achtmal mehr Kosten entstanden als ursprünglich veranschlagt. Die Verzögerung und die überhöhten Kosten waren teilweise auf den schwierigen Governance-Kontext zurückzuführen, durch den die Fähigkeit der Kommission, sich mit betrieblichen Fragen zu befassen, begrenzt wurde, und teilweise auf Schwächen beim Management durch die Kommission. Dies war insbesondere während des ersten Projektabschnitts bis 2009 der Fall:

- a) Die ursprüngliche Frist für das Projekt war unrealistisch (Ziffern 9-12).
- b) Die Kommission nahm bis 2010 keine Aktualisierung ihres im Jahr 2003 aufgestellten Gesamtbudgets für das Projekt vor (Ziffern 34-37).
- c) Die Systemanforderungen entwickelten sich im Projektverlauf weiter, um den Bedürfnissen der Nutzer gerecht zu werden, und waren bis zur 2010 beginnenden Endphase des Projekts nicht ausreichend stabil. Das System, das nun in Betrieb ist, hat eine viel höhere Kapazität als im Jahr 2001 vorgesehen (Ziffern 29-32 sowie 42-43).
- d) Bis 2007 setzte die Kommission kein ausreichendes Personal mit dem Fachwissen für ein wirksames Management der ausgelagerten Entwicklungsarbeit ein (Ziffern 13-20).
- e) Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung lieferte im ersten Projektabschnitt ein nicht ausreichend leistungsfähiges System (Ziffern 39-41).
- f) Die Arbeitsbeziehungen zwischen der Kommission und einigen Mitgliedsländern waren anfangs schlecht. Bis zur Einrichtung des Gesamtprojektmanagementausschusses im Jahr 2009 durch die Kommission gelang es dieser nicht, sich die Erfahrung aller Endnutzer zunutze zu machen (Ziffern 21-25).

1 Die Generaldirektion hieß damals noch GD Justiz, Freiheit und Sicherheit.

Zusammenfassung

- g) Es war nicht allen beteiligten Akteuren klar, wer zentrale Entscheidungen traf (Ziffern 26-28).
- h) Die Kommission erhöhte durch Änderungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren den Wert des Hauptauftrags für die Entwicklung von 20 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. In der Haushaltsoordnung ist dieses Verfahren zwar vorgesehen, doch besteht bei jedem Verhandlungsverfahren das inhärente Risiko, dass die gezahlten Preise nicht wettbewerbsfähig sind (Ziffern 44-49).

V

Während der Projektlaufzeit kam es zu großen Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen. In den ursprünglichen vorläufigen Schätzungen der Kosten für das zentrale System zulasten des Haushalts der EU wurde der tatsächliche Umfang der erforderlichen Investitionen erheblich unterschätzt. Bis Projektende beliefen sich die Gesamtkosten des SIS II auf rund 500 Millionen Euro: 189 Millionen Euro für das zentrale System und schätzungsweise mehr als 330 Millionen Euro für die nationalen Systeme. Gleichzeitig verlor der wichtigste ursprünglich erwartete Nutzen des SIS II an Bedeutung, da das SIS 1 im Jahr 2007 durch das SISone4all erfolgreich auf neue Mitgliedsländer ausgeweitet worden war. Trotz dieser Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den Nutzen versäumte es die Kommission aber, den Business Case für das Projekt gründlich neu zu bewerten, um zu zeigen, dass das SIS II für sie nach wie vor eine Priorität darstellte und rentabler war als andere Optionen (Ziffern 50-63).

VI

Die Kommission hat in der Tat Erkenntnisse aus ihren Erfahrungen während des ersten Projektabschnitts gewonnen, die es ihr ermöglicht haben, ihren Ansatz während der Endphase des Projekts ab 2010 zu ändern und das SIS II im April 2013 bereitzustellen. Ferner hat sie, obwohl sie keine formelle Bewertung durchgeführt hat, einige im Rahmen des SIS II gewonnene Erkenntnisse bereits für andere IT-Großprojekte genutzt (Ziffern 64-69).

VII

Auf der Grundlage dieser Bemerkungen lauten die wichtigsten Empfehlungen des Hofes wie folgt: Beim Management der Entwicklung von IT-Großsystemen sollte die Kommission (Ziffern 70-72)

- a) den Zeitplan auf der Grundlage einer technischen Analyse der durchzuführenden Aufgaben erstellen;
- b) sicherstellen, dass sämtliche Projekte in kommissionsweite IT-Governance-Verfahren integriert werden, und internes Fachwissen in vollem Umfang nutzen, um ein wirksames Management der Arbeit von Auftragnehmern zu gewährleisten;
- c) sicherstellen, dass bei der Entscheidungsfindung die Geschäftsbedürfnisse und Ansichten der Endnutzer ausreichend berücksichtigt werden;
- d) vor dem Übergang von der Initiierungs- zur Planungsphase eines Projekts die Genehmigung des Business Case sicherstellen und im Falle großer Veränderungen in Bezug auf Projektkosten, erwarteten Nutzen, Risiken oder Alternativen für seine erneute Genehmigung sorgen;
- e) sicherstellen, dass wichtige projektbezogene Entscheidungen in einem Entscheidungsprotokoll dokumentiert werden, damit sie leicht nachzuvollziehen sind;
- f) eine wirksame globale Koordination sicherstellen, wenn ein Projekt die Entwicklung verschiedener, aber voneinander abhängiger Systeme durch verschiedene beteiligte Akteure erfordert;
- g) IT-Großsysteme mithilfe von interoperablen Bausteinen entwickeln, die problemlos wiederverwendet werden können, um die Bindung an einen einzigen Auftragnehmer zu verhindern;
- h) die im Rahmen der Prüfung des Hofes gewonnenen Erkenntnisse an die Generaldirektionen und an die Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU weitergeben. Die Kommission sollte bewerten, ob der erwartete Nutzen des SIS II erzielt wurde.

01

Das Schengener Informationssystem wird von Grenzschutz-, Polizei-, Zoll-, Visum- und Justizbehörden im gesamten Schengen-Raum verwendet². Es enthält Informationen (Ausschreibungen) in Bezug auf Personen, die möglicherweise in eine schwere Straftat verwickelt waren oder nicht das Recht haben, in die EU einzureisen oder sich dort aufzuhalten. Es umfasst außerdem Ausschreibungen in Bezug auf vermisste Personen sowie abhanden gekommenes und gestohlenes Eigentum wie Banknoten, Fahrzeuge, Schusswaffen oder Ausweisdokumente. Die Ausschreibungen werden von den nationalen Behörden in das System eingegeben. Das ursprüngliche Schengener Informationssystem (SIS 1) wurde als zwischenstaatliches Projekt unter der Leitung Frankreichs entwickelt und im Jahr 1995 in Betrieb genommen. Unter französischem Management blieb es bis Mai 2013 in Betrieb und wurde dann durch das SIS II ersetzt. Sowohl das SIS 1 als auch das SIS II setzen sich aus nationalen Systemen zusammen, die von den Mitgliedsländern entwickelt wurden und über ein Netz mit einem zentralen System verbunden sind (siehe **Abbildung 1**).

02

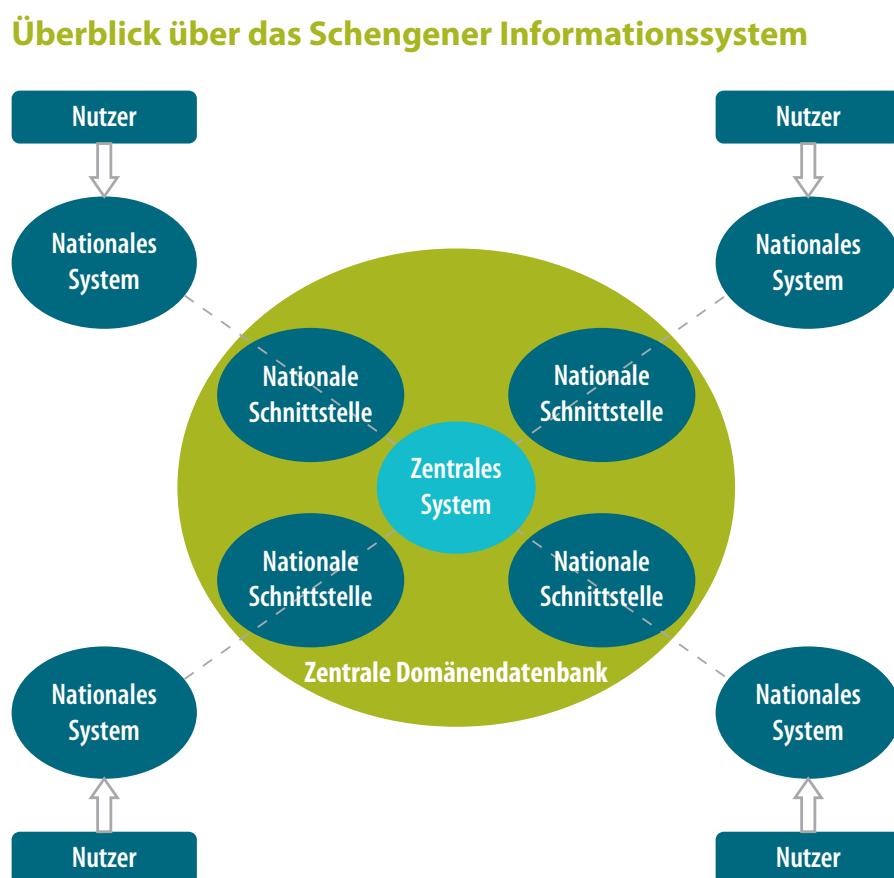
Die Schengen-Länder fassten im Dezember 1996 erstmals den Beschluss, ein Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) zu schaffen. Im Dezember 2001 übertrug der Rat der Kommission die Zuständigkeit für die Entwicklung dieses Systems; Zieldatum war Ende 2006. Die GD Inneres der Kommission war für das Projektmanagement zuständig und lagerte die Entwicklungsarbeit für das zentrale System aus.

03

Der Hauptgrund für die Entwicklung des SIS II bestand darin, nach der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 die gestiegene Zahl der Mitgliedsländer an das System anzuschließen. Darüber hinaus sollte das SIS II dem neuesten technischen Entwicklungsstand entsprechen und zusätzliche Funktionen umfassen.

- 2 Die 26 Mitgliedsländer des Schengen-Raums sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Abbildung 1



Quelle: GD Inneres.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

Prüfungsumfang

04

Im Zuge der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission die Entwicklung des SIS II gut verwaltet hat. Dazu wurden die folgenden vier Fragen gestellt:

- a) Stellte die Kommission das SIS II fristgerecht bereit?
- b) Stellte die Kommission das SIS II entsprechend den ursprünglichen Kostenschätzungen bereit?
- c) Lag während der gesamten Projektlaufzeit ein tragfähiger Business Case für das SIS II vor, bei dem große Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen berücksichtigt wurden?
- d) Hat die Kommission im Zuge der Verwaltung des Projekts der Entwicklung des SIS II Erkenntnisse gewonnen und diese angewandt?

05

Die Kommission als Ganzes verfügt über beträchtliche Erfahrung mit der Entwicklung von IT-Projekten sowie über Leitlinien, die sie ihren Generaldirektionen an die Hand gibt, damit sie IT-Projekte erfolgreich verwalten³. Darüber hinaus erkennt die Kommission an, dass es notwendig ist, aus der Entwicklung spezifischer IT-Projekte zu lernen und die gewonnenen Erkenntnisse in der gesamten Kommission zu verbreiten⁴. So gewann der Interne Auditdienst der Kommission im Jahr 2011 beispielsweise Erkenntnisse im Zuge einer Überprüfung des Aufbaus von IT-Projekten in verschiedenen Generaldirektionen der Kommission⁵. Die Prüfung des SIS II durch den Hof bot Gelegenheit, im Rahmen eines einzelnen Projekts die Gründe für Verzögerungen und überhöhte Kosten zu ermitteln und die Änderungen aufzuzeigen, die es der Kommission ermöglichten, das System letztendlich bereitzustellen.

06

Es handelte sich hierbei weder um eine IT-Prüfung, die Sicherheit bezüglich der Qualität des SIS II liefern sollte, noch wurde untersucht, wie die nationalen Behörden die Entwicklung ihrer SIS-II-Systeme verwalteten.

³ Der *Rational Unified Process (RUP@EC)* war, wie in der Mitteilung zur Verbesserung der IT-Governance in der Kommission, SEK(2004) 1267, dargestellt, die übliche Methode zur Softwareentwicklung innerhalb der Kommission. Er wurde 2011 durch die Projektmanagement-Methode PM² ergänzt.

⁴ *Getting the best from IT in the Commission* (Bestmögliche Nutzung von IT in der Kommission), SEC(2010) 1182 final vom 7.10.2010.

⁵ Managementschreiben des Internen Auditdienstes vom 1.2.2011, *Setup of IT Projects in the Commission* (Aufbau von IT-Projekten innerhalb der Kommission).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

Prüfungsansatz

07

Die Prüfung basierte auf folgenden Elementen:

- a) Strukturierte Gespräche mit SIS-II-Akteuren. Folgende beteiligte Akteure wurden befragt:
 - i) für die Entwicklung des SIS II zuständige Kommissionsbedienstete der GD Inneres;
 - ii) Kommissionsbedienstete der GD Haushalt, der GD Informatik, des Generalsekretariats sowie der GD Steuern und Zollunion zu Fragen im Zusammenhang mit der IT-Governance in der Kommission und der Entwicklung anderer IT-Großsysteme;
 - iii) der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung des SIS II (ein Konsortium aus Hewlett-Packard und Steria) sowie der Auftragnehmer für die Qualitätssicherung (Unisys);
 - iv) Bedienstete des Sekretariats des Rates der EU und des Europäischen Parlaments, die die Entwicklung des SIS II mitverfolgt haben;
 - v) Vertreter von beteiligten Akteuren aus sechs Mitgliedsländern (Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Ungarn und Portugal). Diese sechs Mitgliedsländer wurden ausgewählt, um ein möglichst breites Meinungsspektrum abzubilden.
- b) Umfrage unter an der Entwicklung des SIS II beteiligten Akteuren aus allen Mitgliedsländern, des Sekretariats des Rates der EU, der Kommission und der für die Kommission tätigen Auftragnehmer. Ziel dieser Umfrage war es, die Ansichten der beteiligten Akteure zu verschiedenen Aspekten der Entwicklung des SIS II zu ermitteln. Von den 144 ausgewählten Akteuren nahmen 91 an der Umfrage teil, was einer Antwortquote von 63 % entspricht. Unter den Umfrageteilnehmern fanden sich 81 Vertreter der Mitgliedsländer und des Rates und zehn Vertreter der Kommission sowie ihrer Auftragnehmer. Drei Viertel der Teilnehmer waren seit 2009 oder früher an dem Projekt beteiligt gewesen.
- c) Prüfung der Unterlagen und Verfahren zum SIS II.

Abschnitt 1 – Die Kommission stellte das SIS II bereit, wenngleich mit mehr als sechsjähriger Verspätung

Prüfungskriterien

08

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob

- a) es einen realistischen Zeitplan für das Projekt gegeben hatte;
- b) die Kommission ausreichendes Fachwissen für das Projekt eingesetzt hatte, um seine Durchführung und die Verträge wirksam zu überwachen;
- c) die Kommission gute Arbeitsbeziehungen zu den beteiligten Akteuren unterhalten und die Ansichten der Endnutzer berücksichtigt hatte;
- d) klare Entscheidungsmechanismen bestanden hatten;
- e) die Systemanforderungen ausreichend stabil gewesen waren, um eine wirtschaftliche Systementwicklung zu gewährleisten.

Die ursprüngliche Frist für das Projekt war unrealistisch

09

Im Dezember 2001 wurde die ursprüngliche Frist für das Projekt durch eine Verordnung des Rates⁶ auf Ende Dezember 2006 festgesetzt. Ziel war es, den Ländern, die 2004 der EU beitreten sollten, die Möglichkeit zu eröffnen, Ende 2006 Teil des Schengen-Raums zu werden. Wenngleich diese Frist in der Durchführbarkeitsstudie der Kommission aus dem Jahr 2003 als erreichbar angesehen wurde, setzte dies voraus, dass die Anforderungen stabil bleiben würden und die Entwicklung der Spezifikationen zügig voranschreiten würde⁷. Ende 2003 räumte die Kommission ein, dass es schwierig sein werde, den ursprünglichen Zeitrahmen einzuhalten⁸. Dieser wurde jedoch erst Ende 2006 überarbeitet. Die im Rahmen der Prüfung vom Hof durchgeführte Umfrage unter wichtigen SIS-II-Akteuren ergab, dass die meisten Teilnehmer (69 %) den ursprünglichen Zeitrahmen für unrealistisch hielten. Eine Chronologie der Entwicklung des SIS II findet sich im **Anhang**.

10

Bei der im Rahmen der Prüfung durchgeführten Umfrage wurden die Teilnehmer gebeten, eine Gewichtung der Gründe für die 75-monatige Verzögerung vorzunehmen. Nach Auffassung der Teilnehmer war die Verzögerung zum Teil darauf zurückzuführen, dass die ursprüngliche Frist nicht auf einer realistischen technischen Analyse basierte. Dieser Grund wurde mit 16 % gewichtet (siehe **Abbildung 2**).

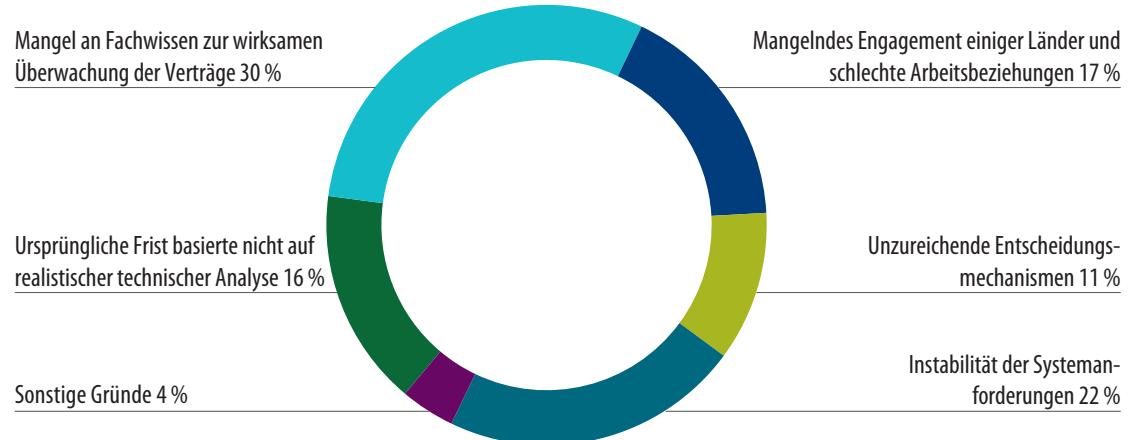
6 Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 328 vom 13.12.2001, S. 4) sowie Beschluss 2001/886/JI des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 328 vom 13.12.2001, S. 1).

7 *Feasibility Study SIS II* (Durchführbarkeitsstudie SIS II), Deloitte, 7. April 2003.

8 KOM(2003) 771 endgültig vom 11.12.2003.

Abbildung 2

Gründe für die Verzögerungen bei der Entwicklung des SIS II



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

11

Da die Kommission das SIS II nicht fristgerecht bereitgestellt hatte, wurde das SIS I im Dezember 2007 angepasst, um die neuen Mitgliedsländer anzuschließen. Diese geänderte Version war eine Kopie des nationalen Systems von Portugal und trug den Namen SISone-4all. Es bot eine Lösung für neun der zehn Beitrittsländer⁹, was dem Hauptziel des SIS II entsprach. Die folgenden Verlängerungen der ursprünglichen Projektfrist wurden vereinbart, aber ebenfalls nicht eingehalten, wodurch das Risiko zunahm, dass die Systemanforderungen sich ändern könnten:

- a) Im Dezember 2006 wurde die Frist bis Dezember 2008 verlängert¹⁰.
- b) Im Oktober 2008 wurde die Frist bis Juni 2010 verlängert¹¹.

9 Zypern war nicht in der Lage, die Schengen-Vorschriften umzusetzen, und trat daher dem Schengen-Raum nicht bei.

10 Beschluss 2006/1007/JI des Rates vom 21. Dezember 2006 zur Änderung des Beschlusses 2001/886/JI über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 411 vom 30.12.2006, S. 78) und Verordnung (EG) Nr. 1988/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 411 vom 30.12.2006, S. 1).

11 Verordnung (EG) Nr. 1104/2008 des Rates vom 24. Oktober 2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 299 vom 8.11.2008, S. 1) und Beschluss 2008/839/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS 1+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 299 vom 8.11.2008, S. 43).

Bemerkungen

12

Im Juni 2010 erstellte die Kommission einen endgültigen Zeitplan für die Fertigstellung des SIS II, der vom Rat genehmigt wurde¹². Die auf März 2013 festgesetzte Frist wurde eingehalten¹³, und das SIS II wurde im April 2013 – mehr als sechs Jahre später als ursprünglich geplant – in Betrieb genommen. Nach einer einmonatigen intensiven Kontrollphase war das System vollständig einsatzbereit und ersetzte im Mai 2013 das SIS 1.

Bis 2007 setzte die Kommission kein ausreichendes Personal mit dem Fachwissen für ein wirksames Management der ausgelagerten Entwicklungsarbeit ein

13

Nach Auffassung der Umfrageteilnehmer war die Verzögerung zum Teil darauf zurückzuführen, dass es der Kommission an ausreichendem Personal mit dem erforderlichen Fachwissen für eine wirksame Überwachung der Aufträge mangelte. Dieser Grund wurde mit 30 % gewichtet¹⁴ (siehe **Abbildung 2**).

14

Im Jahr 2002 bestand das SIS-II-Projektteam der Kommission aus vier Bediensteten unter der Aufsicht eines Referatsleiters¹⁵. 2003 kamen vier weitere Bedienstete hinzu¹⁶. Zu Beginn des Projekts nahm ein Vertreter der GD Informatik an einigen Sitzungen teil. Nur 10 % der Befragten waren der

Meinung, dass die Kommission zu Projektbeginn ausreichendes Personal mit den erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen eingesetzt hatte, um das SIS II erfolgreich bereitzustellen.

15

In einem 2005 an das höhere Management gerichteten Ersuchen¹⁷ um mehr Ressourcen wurde eine Situation beschrieben, die von ständigem Krisenmanagement und der Unfähigkeit geprägt war, auf die Anliegen der Mitgliedsländer einzugehen. Die Bediensteten mit kurzfristigen Arbeitsverträgen verfügten nicht über das nötige Fachwissen und die erforderlichen technischen Fähigkeiten. Der Mangel an Fachwissen aufseiten der Kommission wurde vom Auftragnehmer für die Qualitätssicherung bestätigt¹⁸. Fast die Hälfte der Projektmitarbeiter hatte Arbeitsverträge, die im darauffolgenden Jahr auslaufen sollten. Wenngleich keiner der im Rahmen der Prüfung befragten Kommissionsbediensteten der Auffassung war, dass die hohe Personalfluktuation guten Beziehungen zu den beteiligten Akteuren im Wege gestanden habe, waren 49 % der Befragten aus den Mitgliedsländern dieser Meinung. Der Prüfung des Internen Auditdienstes der Kommission (IAS) aus dem Jahr 2006¹⁹ zufolge waren die SIS-II-Projektmitarbeiter zwar engagiert und kompetent, jedoch ständig überlastet. Im Anschluss an diese Prüfung wies die GD Inneres dem Projekt zusätzliches Personal zu. Ende 2007 umfasste die für das SIS II zuständige Dienststelle innerhalb der GD Inneres 12 ständige Bedienstete; bis 2012 stieg diese Zahl auf 17²⁰.

- 12 Mit der Verordnung (EU) Nr. 541/2010 des Rates vom 3. Juni 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1104/2008 über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS I+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 155 vom 22.6.2010, S. 19) und der Verordnung (EU) Nr. 542/2010 des Rates vom 3. Juni 2010 zur Änderung des Beschlusses 2008/839/JI über die Migration vom Schengener Informationssystem (SIS I+) zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 155 vom 22.6.2010, S. 23) wurde die Projektfrist bis März 2013 verlängert.
- 13 SEC(2010) 1138 final vom 21.9.2010.
- 14 Die Gewichtung setzte sich wie folgt zusammen:
 - a) Zu wenige Kommissionsbedienstete mit Erfahrung in Bezug auf IT-Großprojekte und das Thema Schengen (9 %);
 - b) unzureichende Leistungserbringung durch den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung (9 %);
 - c) Vertragsstreitigkeiten (5 %);
 - d) fehlende wirksame Überwachung der Ergebnisse des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung durch die Kommission (4 %);
 - e) fehlende klare Kommunikation der Bedürfnisse an den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung durch die Kommission (3 %).
- 15 SEC(2003) 206 final vom 18.2.2003.
- 16 KOM(2003) 771 endgültig.
- 17 Vermerk des Programmmanagers an den zuständigen Direktor der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit vom 16. September 2005.
- 18 Bericht über die Weiterverfolgung von Problemen, verfasst vom Auftragnehmer für die Qualitätssicherung, August 2005.
- 19 Bericht des Internen Auditdienstes über das IT-Management in der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit (8. Juni 2006).

16

Der vor 2009 herrschende Mangel an Kommissionsbediensteten mit einschlägigem Fachwissen wurde von allen sechs im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländern hervorgehoben. Zwei von ihnen sowie der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung gaben an, dass an anderer Stelle innerhalb der Kommission, beispielsweise in der GD Informatik, verfügbares IT-Fachwissen für das Projekt von Nutzen gewesen wäre. Die Kommission verfügte nicht über ausreichendes Fachwissen, um ein wirksames Management des Auftrags und die Qualität der Leistungen zu gewährleisten²¹.

17

Am 22. Oktober 2004 erhielt HPS den Zuschlag für die Entwicklung des SIS II und des Visa-Informationssystems (VIS). Allerdings musste HPS am 18. November 2004 seine Tätigkeit im Rahmen des Auftrags bis zum 31. Januar 2005 aussetzen, da der Ausgang einer Klage eines erfolglosen Bieters abgewartet werden musste. Diese anfängliche Verzögerung war eine Folge der Methode, mit der die Kommission die Angebote bewertete und bei der nicht überzeugend aufgezeigt wurde, dass das beste Angebot den Zuschlag erhalten hatte (siehe **Kasten 1**). Der Gerichtshof befand im Rahmen eines Unterlassungsverfahrens, dass die Kommission bei der Bewertung der Angebote zwar Fehler begangen habe, wies jedoch den Antrag des erfolglosen Bieters auf einstweilige Anordnungen zurück, da keine ausreichenden Nachweise dafür vorlagen, dass Letzterem ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden entstünde²².

20 Ende 2008 umfasste die SIS-II-Dienststelle noch zwölf Mitarbeiter, doch bis Ende 2009 stieg ihre Zahl auf 14. Ende 2010 waren es 13 Mitarbeiter und Ende 2011 dann 16. Darüber hinaus waren Vertragsbedienstete und abgeordnete nationale Sachverständige Teil des Teams. So waren etwa im Jahr 2008 laut jährlichem Managementplan der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit neun Vertragsbedienstete und sechs abgeordnete nationale Sachverständige dort tätig.

21 Dem Bericht des Internen Auditdienstes vom Juni 2006 über das IT-Management in der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit zufolge stand kein ausreichendes Personal für das Management der in zunehmendem Maße ausgelagerten Arbeiten zur Verfügung.

22 Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 31. Januar 2005 in der Rechtssache T-447/04 R.

Die Kommission bewertete das Angebot, das den Zuschlag erhielt, als preisgünstiger, obwohl es in Wirklichkeit teurer war

Die Angebote wurden zunächst auf der Grundlage der Qualität (technische Bewertung) und dann hinsichtlich des Preises (finanzielle Bewertung) bewertet.

Von den sieben eingegangenen Angeboten erzielten HPS und der erfolglose Bieter, der Klage einreichte, die besten Ergebnisse bei der technischen Bewertung. Ihre Punktzahl war nahezu gleich. Die Punktzahl von HPS war um 0,4 % höher als die des erfolglosen Bieters.

Die beiden Unternehmen gelangten in die Phase der finanziellen Bewertung, deren Ergebnisse zusammen mit der Punktzahl der technischen Bewertung eine Gesamtpunktzahl ergaben.

Bei der finanziellen Bewertung wurde das Angebot von HPS als um 43 % preisgünstiger bewertet. Folglich erhielt das Unternehmen eine höhere Gesamtpunktzahl und somit den Zuschlag.

Tatsächlich war das Angebot von HPS jedoch um 3,5 % teurer als das des erfolglosen Bieters (38,1 Millionen Euro im Vergleich zu 36,8 Millionen Euro).

Die Kommission bewertete das Angebot von HPS als preisgünstiger, obwohl es in Wirklichkeit teurer war, da sie den Auftrag in 15 Teile unterteilte. Die Kommission berechnete auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen den Angeboten der beiden Bieter für jeden einzelnen Teil eine gesonderte Punktzahl. Diese Punkte wurden dann addiert (ohne Gewichtung und ohne Unterscheidung zwischen Festpreisen und Posten, die bei Bedarf gesondert bestellt würden) und ergaben somit ein finanzielles Bewertungsergebnis, das in keiner angemessenen Relation zum Gesamtangebot stand.

18

Es mangelte der Kommission an ausreichendem Personal, um den Auftrag ordnungsgemäß zu überwachen und zu verhindern, dass der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung unzureichende Leistungen erbrachte²³. Aufgrund seiner Prüfung im Jahr 2006 äußerte der Interne Auditdienst der Kommission (IAS) Kritik daran, dass es beim Management des SIS-II-Projekts nicht gelang, dafür zu sorgen, dass der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung seine Leistungen fristgerecht und entsprechend den Spezifikationen erbrachte. Fünf der sechs im Rahmen der Prüfung des Hofes befragten

Mitgliedsländer waren der Meinung, dass es der Kommission an ausreichender Erfahrung mangelte, um die Qualität der Leistungen zu bewerten und die Arbeit des Auftragnehmers zu überwachen. Nur 20 % der Umfrageteilnehmer vertraten die Ansicht, die Kommission habe vor 2009 die Ergebnisse des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung des SIS II wirksam überwacht. Dieser Anteil stieg in Bezug auf die Zeit nach 2009 auf 72 %, was deutlich zeigt, dass die Kommission ihre Fähigkeit zur Überwachung der Qualität in der Endphase des Projekts verbessern konnte.

23 Britisches Oberhaus, *European Union Committee (Ausschuss für die Europäische Union), Neunter Sitzungsbericht 2006-2007, Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence (Schengener Informationssystem II (SIS II), Bericht mit Stellungnahmen)*, 2. März 2007. Die Kommission bedauerte, dass es ihr nicht gelungen sei, in ihren Beziehungen zum Hauptauftragnehmer für die Entwicklung die Überwachung so gut wie möglich wahrzunehmen. Mit den damaligen personellen Kapazitäten habe sie jedoch den Auftrag nicht ordnungsgemäß überwachen können, um unzureichende Leistungen des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung zu verhindern.

Bemerkungen

19

Die Kommission genehmigte Testergebnisse auf der Grundlage von Rückmeldungen des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung und des Auftragnehmers für die Qualitätssicherung. Durch die fehlgeschlagenen Betriebs-tests Ende 2008 (den ersten Tests des zentralen Systems und der nationalen Systeme unter Einbeziehung der Mitgliedsländer) wurden Probleme im System ermittelt. In der Endphase des Projekts gelang es der Kommission, ihre Fähigkeit zur Bewertung der Qualität von Leistungen durch Systemakzeptanzprüfungen zu verbessern²⁴ (siehe **Abbildung 3**).

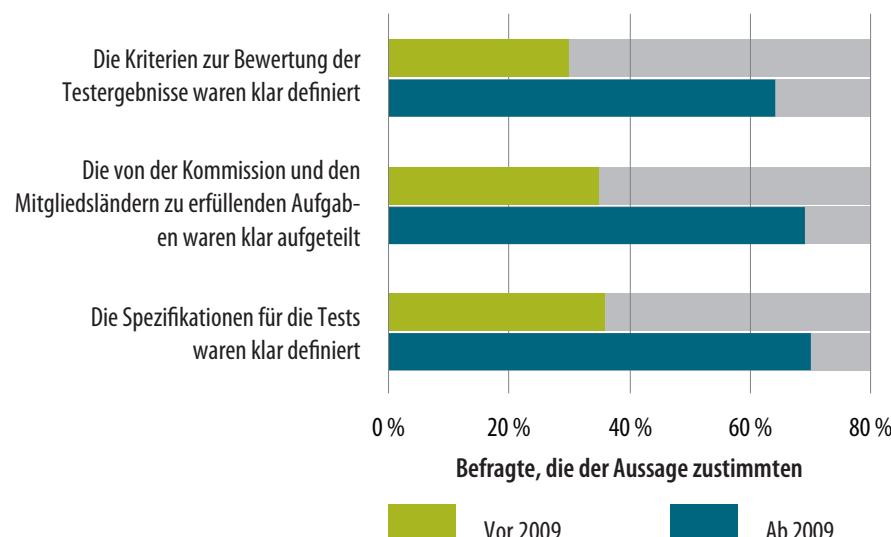
20

Alle sechs befragten Mitgliedsländer waren der Meinung, dass sich Management und Kommunikation aufseiten der Kommission ab 2009 verbessert hatten. Das Team, das für das Management der Endphase des Projekts zuständig war, umfasste mehr Personal, das über Erfahrung mit der Entwicklung von IT-Großprojekten und Kenntnisse des Schengener Informationssystems verfügte (z. B. Bedienstete der GD Steuern und Zollunion, Personal der Mitgliedsländer oder Personen, die bereits in der früheren Phase des SIS-II-Projekts tätig gewesen waren). Ein Drittel der Umfrageteilnehmer war der Auffassung, dass die Kommission während des gesamten Projektzeitraums ausreichendes Personal mit den erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen für eine erfolgreiche Bereitstellung des SIS II eingesetzt hatte. Dies stellte eine erhebliche Verbesserung im Vergleich zu den gerade einmal 10 % dar, die der Meinung waren, dass dies bereits zu Projektbeginn der Fall war (siehe Ziffer 14).

- 24 In den Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom 26.-27. Februar 2009 wird die Änderung des Testkonzepts für das SIS II, die eine stärkere Einbindung der Mitgliedsländer bei der Festlegung und der Durchführung der Tests gewährleiste, begrüßt.

Abbildung 3

Verbesserung der Testverfahren ab 2009



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

Bemerkungen

Die Arbeitsbeziehungen zwischen einigen Mitgliedsländern und der Kommission waren anfangs schlecht, und bis zur Einrichtung des Gesamtprojektmanagementausschusses durch die Kommission gelang es dieser nicht, sich die Erfahrung aller Endnutzer zunutze zu machen

21

Nach Auffassung der Umfrageteilnehmer waren die schlechten Arbeitsbeziehungen zu den beteiligten Akteuren sowie das mangelnde Engagement aufseiten einiger Mitgliedsländer die Ursache für einige der Verzögerungen. Dieser Grund wurde mit 17 % gewichtet²⁵ (siehe **Abbildung 2**).

22

In den Gesprächen mit den Mitgliedsländern wurden die schwierigen Beziehungen zur Kommission betont. Beispielsweise wurde beschrieben, wie es im SIS/VIS-Ausschuss (siehe Ziffer 27) zu einer Reihe von Streitigkeiten kam. Bei der Umfrage gaben nur 15 % der Teilnehmer – darunter kein Mitarbeiter der Kommission – an, dass die Sitzungen im Zusammenhang mit dem SIS-II-Projekt vor 2009 in einer konstruktiven Atmosphäre stattgefunden hätten (siehe **Abbildung 4**).

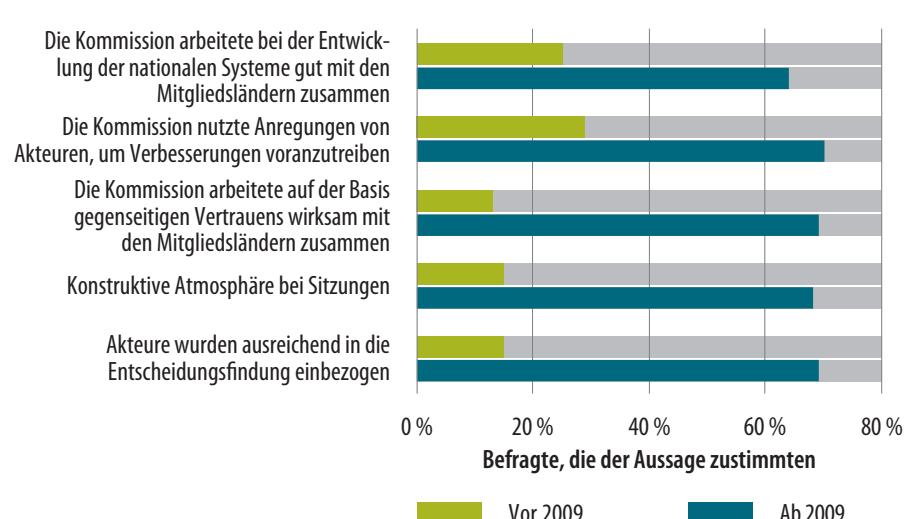
- 25 Die Gewichtung setzte sich wie folgt zusammen:
- Widerstand oder mangelndes Engagement für das Projekt aufseiten einiger Mitgliedsländer (8 %);
 - schlechte Arbeitsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren (5 %);
 - mangelnde strategische Bedeutung des SIS II, insbesondere nach der Einführung des SISone4all (4 %).

23

Das Umfeld, in dem das SIS II vor 2009 entwickelt wurde, steht im Gegensatz zum Umfeld, in dem die GD Steuern und Zollunion damals ein anderes IT-Großsystem entwickelte (siehe **Kasten 2**).

Abbildung 4

Schlechte Beziehungen zwischen einigen Mitgliedsländern und der Kommission vor 2009



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

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

Die GD Steuern und Zollunion hat unter Anwendung ihrer TEMPO-Methode erfolgreich eine Reihe von IT-Großsystemen für teilnehmende Staaten entwickelt²⁶. Laut dem Bericht des Internen Auditdienstes der Kommission von 2006 über IT-Großsysteme innerhalb der GD Steuern und Zollunion ist das Neue EDV-gestützte Versandverfahren (NCTS) ein Beispiel für eine vorbildliche Verfahrensweise im Bereich Projektmanagement. Dieses System ermöglicht den Austausch elektronischer Mitteilungen über eingeführte Waren zwischen den Zollbehörden der teilnehmenden Staaten, um sicherzustellen, dass Zölle am endgültigen Bestimmungsort entrichtet werden. Laut Kommission war das NCTS in Bezug auf seinen Umfang mit dem SIS-II-Projekt vergleichbar²⁷.

Nach Auffassung der GD Steuern und Zollunion bestand der wichtigste Erfolgsfaktor bei der Entwicklung von IT-Großprojekten wie dem NCTS darin, mit den teilnehmenden Staaten zu kommunizieren und sowohl formelle als auch informelle Beziehungen aufzubauen, um ein Klima des Vertrauens, der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Entschlossenheit zum Erreichen von Zielen zu schaffen.

26 TAXUD (GD Steuern und Zollunion) *Electronic Management of Projects Online* (TEMPO): eine von der GD Steuern und Zollunion entwickelte Projektmanagement-Methode.

27 KOM(2001) 720 endgültig vom 18.12.2001, Anhang Abschnitt 5.1.2 und KOM(2003) 771 endgültig, Anhang 3 Abschnitt 5.1.2.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Gesprächen mit der GD Steuern und Zollunion.

24

Eine Reihe von Faktoren trug zum Mangel an Engagement aufseiten einiger Mitgliedsländer sowie zu den schlechten Arbeitsbeziehungen bei:

- a) Die Kommission war kein Nutzer des Systems und verfügte, obwohl sie einige Experten aus den Mitgliedsländern einstellte, nicht über die für das Verständnis der Geschäftsbedürfnisse und der Anforderungen der Nutzer notwendigen Detailkenntnisse der praktischen Anwendung durch die Endnutzer.
- b) Es gelang der Kommission nicht, sich die Erfahrungen aller Mitgliedsländer, die sich als Endnutzer mit dem bestehenden System auskannten, zunutze zu machen. Wenngleich mehrere Treffen stattfanden, bei denen die Mitgliedsländer die Möglichkeit hatten, der Kommission die Ansichten der Endnutzer mitzuteilen (z. B. Sitzungen der nationalen Projektmanager, SIS-II-Ausschuss, Freunde des SIS II und SIS-II-Arbeitsgruppe), arbeitete die Kommission vor 2009 nicht wirksam mit den Mitgliedsländern zusammen, die sich wiederum vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen fühlten (siehe **Abbildung 4**). Alle sechs befragten Länder waren der Meinung, dass die Ansichten der Endnutzer nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Bemerkungen

- c) Die Kommission stellte einen Rahmen für die Mitgliedsländer bereit, um mit dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung zu kommunizieren. Fünf der sechs befragten Mitgliedsländer hielten diesen jedoch für nicht wirksam. Trotz zahlreicher Anfragen der Mitgliedsländer stellte die Kommission ihnen keine Kopie des Hauptauftrags für die Entwicklung zur Verfügung, bis ihr eigener Juristischer Dienst sie im Jahr 2009 dazu aufforderte.
- d) Einige Mitgliedsländer waren von der Notwendigkeit des SIS II nicht überzeugt.
- e) Aufgrund der schlechten Qualität der Leistungen schwand das Vertrauen der Mitgliedsländer, dass es der Kommission gelingen werde, das SIS II bereitzustellen (siehe Ziffer 16).
- b) Management und Kommunikation der Kommission verbesserten sich (siehe Ziffer 20).
- c) Der 2009 durchgeführte Vergleich mit einem alternativen Szenario lieferte zusätzliche Gründe für die Weiterführung des SIS-II-Projekts (siehe Ziffer 63).
- d) Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung lieferte in der Endphase des Projekts ab 2010 bessere Ergebnisse (siehe Ziffer 41).

Es war nicht allen beteiligten Akteuren klar, wer zentrale Entscheidungen traf

26

In seiner Überprüfung der Entwicklung des SIS II aus dem Jahr 2011²⁸ legte das Centre for European Policy Studies (CEPS) eine Beschreibung des Governance-Rahmens des Projekts vor (siehe **Abbildung 5**).

25

Die Umfrage ergab, dass sich die Beziehungen zu den Mitgliedsländern nach 2009 verbesserten (siehe **Abbildung 4**). Dieser Wandel war auf eine Reihe von Gründen zurückzuführen:

- a) Im Jahr 2009 richtete die Kommission den Gesamtprojektmanagementausschuss (GPMB) ein. Somit erhielten die Endnutzer aus den Mitgliedsländern die Möglichkeit, ihre Vorstellungen und Erfahrungen in die Endphase des Projekts einzubringen. An den wöchentlichen Sitzungen des GPMB nahmen Vertreter der Kommission, Experten aus bis zu acht Mitgliedsländern (die vielmehr die Endnutzer als ihr eigenes Land repräsentierten) sowie die Auftragnehmer teil. Die Sitzungen des GPMB ermöglichten eine häufigere Interaktion zwischen den Mitgliedsländern und dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung.

28 *The Difficult Road to the Schengen Information System II* (Der schwierige Weg zum Schengener Informationssystem II), Joanna Parkin, Centre for European Policy Studies, April 2011.

29 Der SIS/VIS-Ausschuss unterstützte die Kommission bei der Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) und des Visa-Informationsystems (VIS). Im Beschluss 2001/886/JI des Rates wurden zwei Entscheidungsverfahren festgelegt:

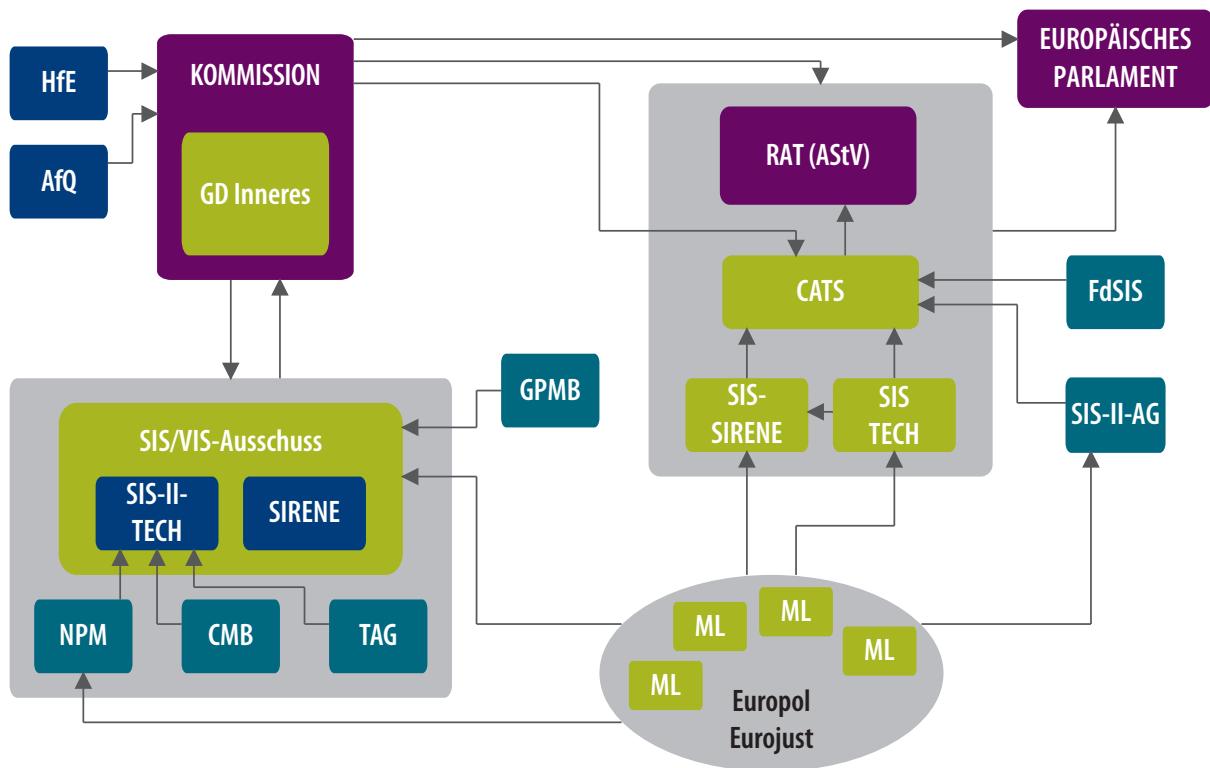
- i) Ein Regelungsverfahren für wichtige Entscheidungen betreffend den Aufbau des SIS II, den Datenschutz, Aspekte mit erheblichen finanziellen oder technischen Auswirkungen auf die Mitgliedsländer sowie Sicherheitsfragen. War der Ausschuss mit von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht einverstanden, so konnte der Rat die Kommission auffordern, ihren Vorschlag zu überprüfen.
- ii) Ein Verwaltungsverfahren für alle anderen Angelegenheiten. War der Ausschuss mit von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht einverstanden, so konnte der Rat einen anderslauenden Beschluss fassen.

27

Gemäß den Rechtsvorschriften des Jahres 2001 war die Kommission für die Entwicklung des SIS II zuständig, wobei sie vom SIS/VIS-Ausschuss unterstützt wurde. War der Ausschuss mit bestimmten von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht einverstanden, so konnte der Rat die Kommission auffordern, den Vorschlag zu überprüfen²⁹. Der Interne Auditdienst der Kommission (IAS) kam bei seiner Prüfung im Jahr 2006 zu dem Schluss, dass die Fähigkeit der Kommission, sich mit betrieblichen Fragen zu befassen, durch die Projektsteuerungsmechanismen begrenzt wurde.

Abbildung 5

Governance-Rahmen des SIS II ab 2010



Hinweise:

Die Pfeile stellen die Berichtswege dar.

ML	Schengen-Mitgliedsländer
FdSIS	Freunde des SIS II
SIS-II-AG	SIS-II-Arbeitsgruppe
SIS-TECH	Arbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (Gruppe SIS-TECH)
SIS-SIRENE	Arbeitsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (Gruppe SIS-SIRENE)
CATS	Artikel-36-Ausschuss
NPM	Sitzung der nationalen Projektmanager
GPMB	Gesamtprojektmanagementausschuss
HfE	Hauptauftragnehmer für die Entwicklung
AfQ	Auftragnehmer für die Qualitätssicherung
TAG	Beratende Prüfungsgruppe (Test Advisory Group; beratende Arbeitsgruppe des SIS/VIS-Ausschusses)
CMB	Change Management Board (beratende Arbeitsgruppe des SIS/VIS-Ausschusses)
SIS/VIS-Ausschuss	Ausschuss zur Unterstützung der Kommission bei der Entwicklung des SIS II und des Visa-Informationssystems (VIS)
SIS-II-TECH	Gruppe SIS-II-TECH des SIS/VIS-Ausschusses
SIRENE	Gruppe SIRENE des SIS/VIS-Ausschusses

Bemerkungen

28

Es war nicht allen SIS-II-Akteuren klar, wer in der Praxis zentrale Entscheidungen traf. Wenngleich über die Sitzungen des SIS/VIS-Ausschusses Protokoll geführt wurde, gab es doch kein Entscheidungsprotokoll, das ermöglicht hätte, die Grundlage sämtlicher wichtiger Entscheidungen leicht nachzuvollziehen. Die Hälfte der im Rahmen der Prüfung Befragten war der Meinung, die zentralen Entscheidungen seien bis 2009 von der Kommission getroffen worden (siehe **Abbildung 6**). Nach der Einrichtung des Gesamtprojektmanagementausschusses im Jahr 2009 ging dieser Wert auf 24 % zurück. Obwohl es sich eher um ein Beratungs- als um ein Entscheidungsgremium handelte, waren 34 % der Befragten der Meinung, der Ausschuss treffe die zentralen Entscheidungen. Nach Auffassung der Umfrageteilnehmer waren komplexe und unklare Entscheidungsmechanismen die Ursache für einige der Verzögerungen. Dieser Grund wurde mit 11 % gewichtet (siehe **Abbildung 2**).

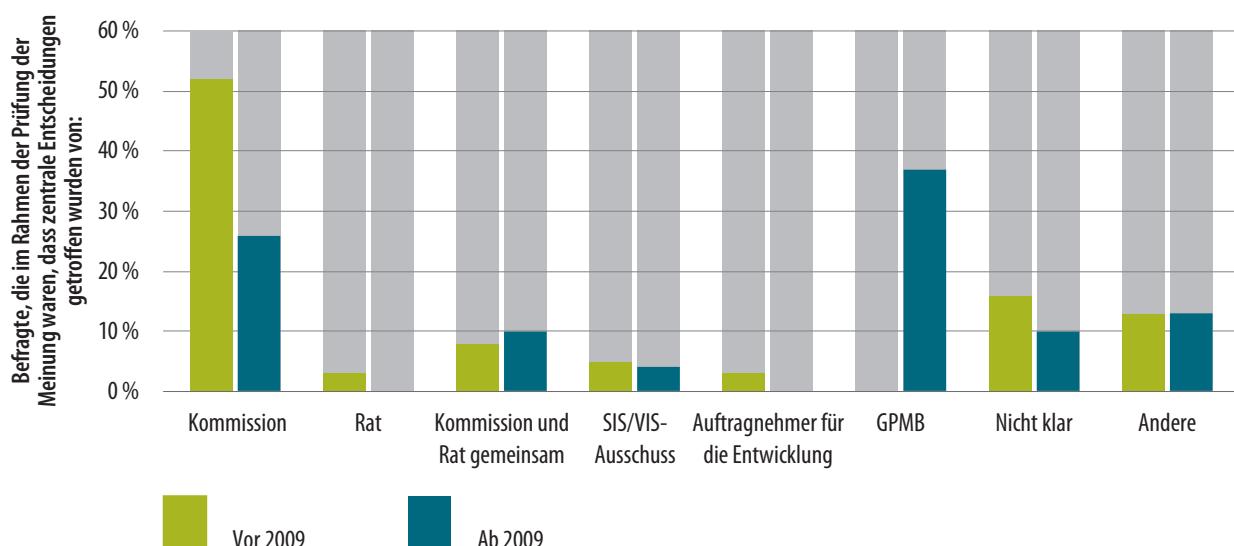
Die Systemanforderungen waren bis zur Endphase des Projekts nicht ausreichend stabil

29

Nach Auffassung der Umfrageteilnehmer war die Instabilität der Systemanforderungen die Ursache für einige der Verzögerungen des Projekts. Dieser Grund wurde mit 22 % gewichtet (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 6

Wahrnehmung der beteiligten Akteure in Bezug auf die Frage, wer in der Praxis zentrale Entscheidungen traf



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

Bemerkungen

30

Die im Juni 2003 veröffentlichten Auftragsspezifikationen enthielten eine erste Übersicht über den Aufbau des Systems und die Anforderungen in Bezug auf Funktionalitäten, Technologie, Leistungsfähigkeit und Migration. Auf der Grundlage dieser Spezifikationen erhielt HPS im Oktober 2004 den Zuschlag für die Entwicklung des zentralen Systems. Das Unternehmen begann daraufhin seine Arbeit im Rahmen von Phase I³⁰, der Konzeption der detaillierten Spezifikationen. Allerdings machten spätere Änderungen der Systemanforderungen es erforderlich, den Entwicklungsauftrag zu ändern, was Verzögerungen mit sich brachte.

31

Beispielsweise umfassten die Rechtsvorschriften von Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS II eine zusätzliche Möglichkeit, eine „Datenamnestie“, um den Bedürfnissen der Nutzer gerecht zu werden. Durch diese wurde den Mitgliedsländern ein Zeitraum von drei Jahren eingeräumt, um sicherzustellen, dass die vom SIS 1 übertragenen Ausschreibungen den einschlägigen Bestimmungen genügten³¹. Die Datenamnestie war nicht Teil der

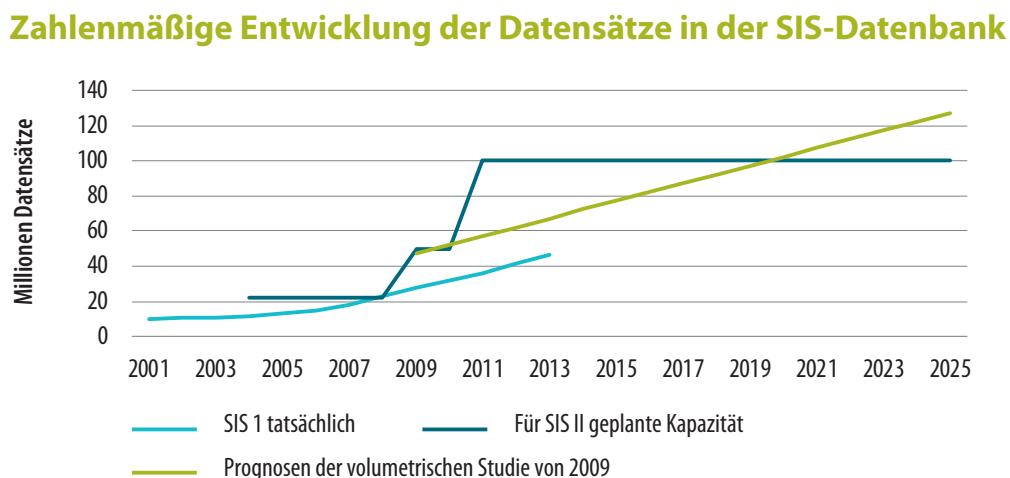
Auftragsspezifikationen und war Teil einer Vertragsänderung³².

32

Einige Änderungen, wie etwa die gesteigerte Kapazität, waren zum Teil darauf zurückzuführen, dass das Projekt länger dauerte als erwartet. Der ursprüngliche Auftrag aus dem Jahr 2004 bezog sich auf die Entwicklung eines Systems, das 2006 in Betrieb genommen werden und in der Lage sein sollte, 15 Millionen Ausschreibungen zu bewältigen, wobei eine Erhöhung auf 22 Millionen Ausschreibungen ohne technische Änderungen möglich sein sollte. Nach 2007 stieg die Zuwachsrate der Zahl der Ausschreibungen sprunghaft an, was zu veränderten Anforderungen hinsichtlich der Systemkapazität führte. Die Änderung für die Endphase des Projekts sah ein System vor, das 70 Millionen Ausschreibungen bewältigen und für die Bearbeitung von bis zu 100 Millionen Ausschreibungen aufgerüstet werden konnte – basierend auf den Prognosen einer volumetrischen Studie der Kommission aus dem Jahr 2009. Bei der Migration im April 2013 lagen 46 Millionen Ausschreibungen vor. **Abbildung 7** zeigt die zahlenmäßige Entwicklung der Datensätze in der SIS-Datenbank.

- 30 Der Auftrag wurde in zwei Phasen unterteilt: Phase I umfasste die technische Konzeption; Phase II bezog sich auf die Entwicklung und Bereitstellung des Systems.
- 31 Artikel 54 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) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4) und Artikel 70 Absatz 1 des Beschlusses 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) (ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63).
- 32 Änderung Nr. 4 des Auftrags JAI-C3-2003-01, 30. April 2008.

Abbildung 7



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Statistiken des Rates, SIS-II-Unterlagen und einer volumetrischen Studie der Kommission von 2009.

Bemerkungen

Abschnitt 2 – Die Entwicklungskosten für das zentrale System und das Netz erhöhten sich von 23 Millionen Euro auf 189 Millionen Euro

Prüfungskriterien

33

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob

- a) das ursprünglich von der Kommission veranschlagte Budget realistisch war;
- b) die Kommission Verzögerungen, die zu erhöhten Kosten führten, vermieden hatte;
- c) die Kommission sichergestellt hatte, dass der Auftragnehmer Produkte fristgerecht und in der erforderlichen Qualität lieferte;

- d) die Anforderungen stabil gewesen waren;
- e) zusätzliche Arbeiten ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufgewiesen hatten.

33 KOM(2001) 720 endgültig.

34 KOM(2003) 771 endgültig.

Die Kommission nahm bis 2010 keine Aktualisierung ihres im Jahr 2003 aufgestellten Gesamtbudgets für das Projekt vor

34

Im Juni 2001 schätzte der Rat die Kosten für die Entwicklung des SIS II auf 14,6 Millionen Euro. In der Mitteilung der Kommission von Dezember 2001³³ wurde diese Angabe auf 23 Millionen Euro erhöht. Zwei Jahre später schätzte die Kommission die Kosten auf 35,3 Millionen Euro³⁴. Bis zum Projektende im Jahr 2013 beliefen sich die geschätzten Kosten für die Entwicklung des Systems auf 188,6 Millionen Euro (siehe **Abbildung 8**).

Abbildung 8

Entwicklung des SIS-II-Budgets

		Verordnung und Beschluss des Rates aus dem Jahr 2001	Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2001	Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003	Arbeitsunterlage der Kommissions- dienststellen aus dem Jahr 2010	(Millionen Euro) Mittelbindungen bei Projektende April 2013
Konzeption, Entwicklung und Migration	14,6		17,2	31,3	124,5	122,8
Netz			1,0			45,3
Verträge insgesamt	14,6	18,2	31,3	124,5	124,5	168,1
Kommissionsbedienstete und Verwaltungskosten	nicht verfügbar		4,8	4,0	20,5	20,5 (auf der Grundlage einer Schätzung von 2010)
Insgesamt	14,6	23,0	35,3	145,0		188,6

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von SIS-II-Unterlagen.

Bemerkungen

35

Die Kommission betonte, dass ihre ursprüngliche Kostenschätzung aus dem Jahr 2001, die auf den damals verfügbaren Informationen basierte, vorläufigen Charakter hatte, und bezeichnete sie als Arbeitshypothese. Diese Schätzung wurde im Dezember 2003 überarbeitet, um neuere Informationen, darunter auch die Durchführbarkeitsstudie, zu berücksichtigen. Sie blieb jedoch eine Arbeitshypothese, wobei sich laut Kommission die Mittelansätze aufgrund von Entscheidungen im Zusammenhang mit Anforderungen der Nutzer oder der Notwendigkeit externer Unterstützung zur Einhaltung des engen Zeitplans erhöhen konnten.

36

Die Kommission versäumte es, eine überarbeitete und realistischere Schätzung vorzulegen, als ihr umfassendere Informationen über die Konzeption des Systems und des Netzes vorlagen und sie sich der Schwierigkeiten und Komplexität im Zusammenhang mit dem Projekt und dessen Umfeld bewusst wurde. Beispielsweise wurden die Kosten für das Netz im Jahr 2001 auf 1 Million Euro veranschlagt und mit der Begründung, dass sie mit Mitteln aus anderen Bereichen des Gemeinschaftshaushalts gedeckt würden, nicht in die Schätzungen von 2003 aufgenommen. Im Mai 2005 legte die Kommission ein Budget in Höhe von 132 Millionen Euro für die **Betriebskosten** des SIS II für den Zeitraum 2007-2013 nach seiner geplanten Inbetriebnahme Anfang 2007 vor³⁵. Dieses enthielt die Information, dass sich die Netzkosten für eine spezielle Leitung zu den nationalen SIS-II-Zugangsstellen auf 6 Millionen Euro pro Jahr belaufen würden. Allerdings wurde bis 2010, als die Kommission die bis zum damaligen Zeitpunkt eingegangenen Verpflichtungen und die für die Fertigstellung des SIS II voraussichtlich anfallenden Kosten darlegte, kein weiteres Gesamtbudget für die **Entwicklung** des SIS II vorgelegt³⁶.

37

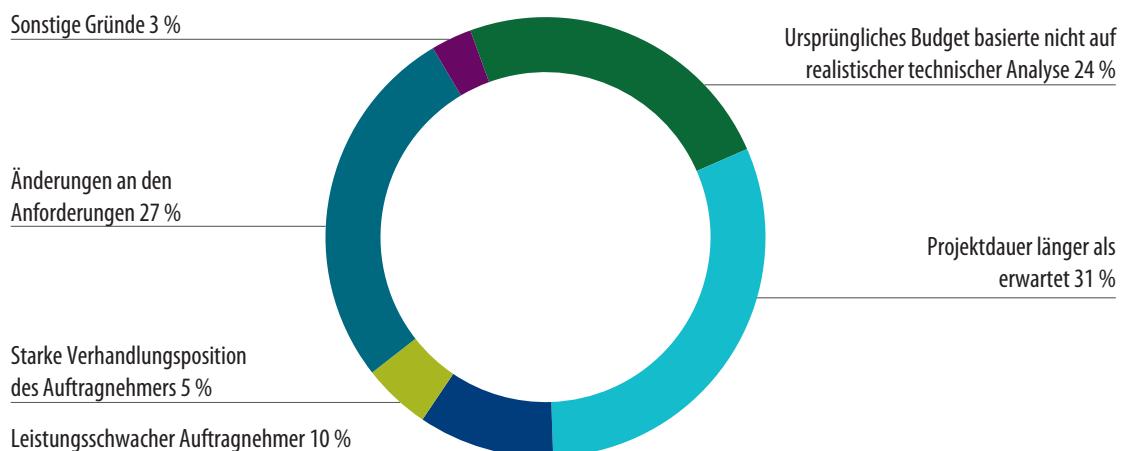
Bei der Umfrage hielten 57 % der Teilnehmer – auch wenn die meisten von ihnen im Jahr 2001 nicht am Projekt SIS II beteiligt waren – das ursprüngliche Projektbudget in Höhe von 23 Millionen Euro auf der Grundlage der damals zur Verfügung stehenden Informationen für unrealistisch. Dem Budget lag beispielsweise ein unrealistischer Zeitrahmen zugrunde (siehe Ziffern 9-10), was auch für die überarbeitete Schätzung von 2003 galt. Die im Rahmen der Prüfung Befragten wurden gebeten, eine Gewichtung der Gründe für den Kostenanstieg bei der Entwicklung des zentralen Systems vorzunehmen. Sie waren der Auffassung, der Anstieg sei zum Teil darauf zurückzuführen, dass das ursprüngliche Budget nicht auf einer realistischen technischen Analyse basierte. Dieser Grund wurde mit 24 % gewichtet (siehe **Abbildung 9**).

35 KOM(2005) 236 endgültig vom 31.5.2005 und KOM(2005) 236 endgültig/2 vom 23.8.2005. Die im Finanzbogen ausgewiesene Mittelausstattung in Höhe von 132 Millionen Euro umfasste die Betriebskosten des zentralen SIS-II-Systems sowie des Netzes und zudem Mittel in Höhe von 40 Millionen Euro für die Entwicklung und den Betrieb einer Suchmaschine auf der Grundlage eines biometrischen Identifikators.

36 SEC(2010) 436 final vom 12.4.2010.

Abbildung 9

Gründe für den Kostenanstieg beim zentralen SIS II



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

Die Verzögerungen bei der Bereitstellung des SIS II führten zu erhöhten Kosten

38

Den ursprünglichen Plänen zufolge sollte das SIS II bis Dezember 2006 fertiggestellt werden, um den Bedürfnissen der neuen Mitgliedsländer gerecht zu werden. Die Bereitstellung erfolgte jedoch erst sechs Jahre später, im April 2013 (siehe Ziffern 9-32). Die Umfrageteilnehmer waren der Auffassung, dass die erheblichen Verlängerungen der Projektfrist die Ursache für einen Teil des Kostenanstiegs seien. Dieser Grund wurde mit

31 % gewichtet (siehe **Abbildung 9**). Die längere Projektdauer führte dazu, dass bestimmte Kosten stiegen, etwa im Bereich der Qualitätssicherung und der Nutzung des Netzes. Wenngleich im Hauptauftrag für die Entwicklung vorgesehen war, das SIS II zu einem Festpreis zu entwickeln, hatten die Verzögerungen beispielsweise zur Folge, dass Upgrades (siehe Ziffer 43) vorgenommen werden mussten und die Kapazität erhöht werden musste, um den sprunghaften zahlenmäßigen Anstieg der Ausschreibungen ab 2007 zu bewältigen (siehe Ziffer 32). Die Faktoren, die zu den Verzögerungen beim SIS II beitrugen, förderten also auch die Kostensteigerung.

Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung stellte im ersten Projektabschnitt ein nicht ausreichend leistungsfähiges System bereit

39

Die Kommission verfügte nicht über ausreichende Ressourcen, um den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung wirksam zu überwachen (siehe Ziffer 18). Die Mitgliedsländer wiesen 2005 auf die mangelhafte Qualität der ersten von HPS gelieferten Dokumente hin³⁷. Fünf der sechs befragten Mitgliedsländer sowie der Auftragnehmer für die Qualitätssicherung waren der Auffassung, dass die ursprünglich von HPS bereitgestellten Spezifikationen von mangelhafter Qualität gewesen seien. Die fehlgeschlagenen Betriebs- tests im Dezember 2008 offenbarten, dass HPS ein nicht ausreichend leistungsfähiges System geliefert hatte (siehe Ziffer 19). Das Versäumnis des Konsortiums, Leistungen fristgerecht und in der erforderlichen Qualität zu erbringen, trug zu Verzögerungen des Projekts bei, die wiederum zu erhöhten Kosten führten (siehe Ziffer 38). Nach Auffassung der Umfrageteilnehmer war der Kostenanstieg zum Teil auf die schwache Leistung des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung zurückzuführen. Dieser Grund wurde mit 10 % gewichtet (siehe **Abbildung 9**).

40

Die Kommission konnte gegen HPS nur eine Schadenersatzpauschale in Höhe von 390 000 Euro speziell für die nicht fristgerechte Lieferung des Berichts über die Betriebstests verhängen (diese Schadenersatzpauschale entsprach weniger als 0,5 % des endgültigen Auftragswerts in Höhe von 82,4 Millionen Euro³⁸ (siehe Ziffer 44)). Andere Leistungsprobleme waren nicht Gegenstand von finanziellen Sanktionen³⁹.

41

Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung bestand den ersten Meilenstein-Test im März 2010 und führte die Endphase des Projekts, einschließlich des zweiten Meilenstein-Tests im Mai 2012, erfolgreich durch (siehe Ziffer 63). Während nur 11 % der Umfrageteilnehmer der Meinung waren, die Kommission habe im Zeitraum vor 2009 wirksam mit dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung zusammengearbeitet, stieg dieser Anteil für den Zeitraum nach 2009 auf 64 %. Vier der sechs im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländer verwiesen auf die positiven Folgen, die die Veränderungen im Managementteam des Hauptauftragnehmers für die Entwicklung auf die Durchführung der Endphase des Projekts ab 2010 gehabt hätten.

Änderungen der Systemanforderungen führten zu erhöhten Kosten

42

Die Umfrageteilnehmer waren der Auffassung, dass die Kostensteigerung zum Teil auf zusätzliche oder geänderte Anforderungen wie die Einführung der Datenamnestie oder die Erhöhung der Kapazität zurückzuführen gewesen sei (siehe Ziffern 31-32). Dieser Grund wurde mit 27 % gewichtet (siehe **Abbildung 9**).

- 37 Kommentare zum Fortschrittsbericht der Kommission zu SIS II, Vermerk des Rates der Europäischen Union von der Arbeitsgruppe SIS-TECH an die Arbeitsgruppe SIS-SIRENE, 8861/05 vom 13. Mai 2005.
- 38 Für den VIS-Vertrag mit HPS, der mit dem SIS-II-Vertrag kombiniert war, verhängte die Kommission eine Schadenersatzpauschale in Höhe von rund 9 Millionen Euro, was mehr als 20 % des Werts des VIS-Vertrags entspricht.
- 39 Laut dem Bericht des Internen Auditdienstes von Juni 2006 über das IT-Management in der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit erachtete die GD die Qualität der Leistungen als ungenügend. Es wurde empfohlen, dass die für Leistungen getätigten Zahlungen besser der tatsächlich durchgeföhrten Arbeit Rechnung tragen und zukünftige Aufträge einen wirksamen Sanktionsmechanismus enthalten sollten, um sicherzustellen, dass Leistungen fristgerecht und unter Einhaltung grundlegender Qualitätsstandards erbracht werden.

Bemerkungen

43

Die Änderungen der Anforderungen machten es erforderlich, den Hauptauftrag für die Entwicklung zu ändern, wodurch zusätzliche Kosten entstanden. Die Kosten für die Datenamnestie beliefen sich auf 505 000 Euro. Die umfassendste Änderung war Änderung Nr. 15 im Dezember 2010, die Kosten in Höhe von 35,0 Millionen Euro für die Endphase des Projekts mit sich brachte. Diese Änderung bedingte eine umfassende Neuentwicklung⁴⁰ und sah neue Anforderungen in Bezug auf die Systemkapazität und -leistung, die Teststrategie, das Schnittstellenkontrolldokument, Software-Upgrades und die Systemmigration vor⁴¹.

Die Kommission erhöhte durch Änderungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren den Wert des Hauptauftrags für die Entwicklung von 20 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro

44

Der Wert des ursprünglichen, im Oktober 2004 mit HPS abgeschlossenen Vertrags zur Entwicklung des SIS II betrug 20,3 Millionen Euro⁴². Der Vertrag sah einen Festpreis vor und enthielt keine Preise für kleinere, sorgfältig definierte Arbeitspakete, auf deren Grundlage es möglich gewesen wäre, Anpassungen am Projekt ohne neue Verhandlungen vorzunehmen. Durch die Vertragsänderungen vervierfachte sich der Auftragswert bis 2013 auf 82,4 Millionen Euro⁴³. **Abbildung 10** zeigt die Entwicklung des Werts des Hauptauftrags für die Entwicklung des SIS II.

40 Schlussfolgerungen aus der ersten Sitzung des Bewertungsausschusses zum Verhandlungsverfahren C2-2009-01 SIS II, 17. September 2010.

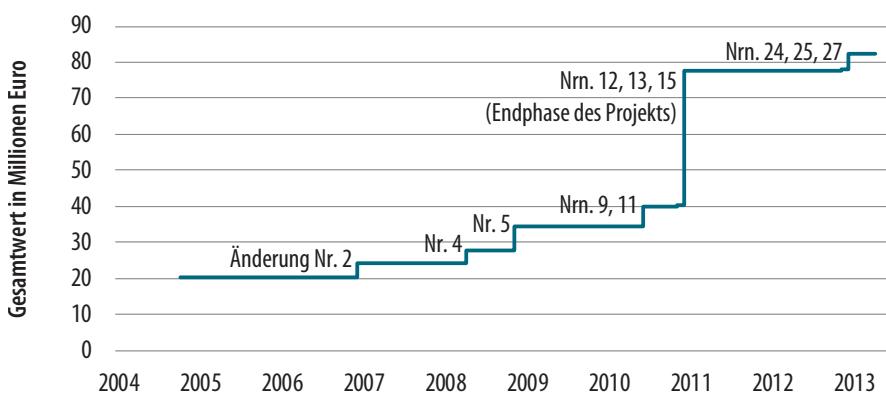
41 SEC(2010) 1138 final.

42 3,3 Millionen Euro für Phase I (die detaillierte technische Konzeption) und 17,0 Millionen Euro für Phase II (Entwicklung und Bereitstellung des Systems).

43 Insgesamt wurden 27 Änderungen am Hauptauftrag für die Entwicklung des SIS II und des VIS vorgenommen (die Aufträge für beide Systeme waren in einer einzigen Vereinbarung zusammengefasst).

Abbildung 10

Wert des Hauptauftrags für die Entwicklung des SIS II



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Änderungen des SIS-II-Auftrags.

45

Durch die im Zeitraum 2006-2008 beschlossenen Änderungen stieg der Wert des Vertrags mit dem Hauptauftragnehmer für die Entwicklung um 14,1 Millionen Euro (69 %) auf 34,4 Millionen Euro (siehe **Abbildung 10**).

Vor der ersten Erhöhung um 4 Millionen Euro im Dezember 2006 (Änderung Nr. 2) ließ sich die GD Inneres von der GD Haushalt darüber beraten, ob sie mit dem Auftragnehmer eine Erhöhung des Auftragswerts aushandeln könne. Die GD Haushalt teilte mit, dass die GD Inneres gemäß Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe e der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltssordnung für zusätzliche Leistungen, die nicht im ursprünglichen Vertrag vorgesehen, aber erforderlich waren, Änderungen aushandeln könne. Gemäß diesem Artikel durfte der Gesamtwert der Änderungen 50 % des Werts des ursprünglichen Vertrags nicht überschreiten⁴⁴. Der ursprüngliche Wert des SIS-II-Auftrags betrug 20,3 Millionen Euro; somit durfte der Gesamtwert der gemäß Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe e vereinbarten Änderungen den Betrag von 10,2 Millionen Euro nicht überschreiten.

46

2008 erreichte der Gesamtwert der Änderungen die 50%-Grenze. Die GD Inneres handelte spätere Änderungen im Rahmen von Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltssordnung aus⁴⁵. In diesem Artikel war keine Obergrenze für den Gesamtwert der Änderungen vorgeschrieben. Allerdings konnte er nur unter der Bedingung angewendet werden, dass der Zuschlag nur einem bestimmten Unternehmen erteilt werden konnte (technische Bindung an einen einzigen Anbieter).

47

Gemäß den Auftragsspezifikationen für das SIS II war das System nicht als eine Reihe von Bausteinen geplant, die von einem anderen Auftragnehmer problemlos hätten wiederverwendet werden können⁴⁶. Die GD Inneres entschied, dass der Auftrag für die Änderung im Wert von 35,0 Millionen Euro im Jahr 2010 für die Endphase des Projekts aus technischen Gründen nur an den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung, also HPS, vergeben werden konnte. Sie war der Auffassung, dass kein anderer Auftragnehmer in der Lage gewesen wäre, das SIS II in der erforderlichen Qualität und innerhalb des Zeitrahmens zum selben Preis zu liefern. Darüber hinaus hätte eine neue Ausschreibung zusätzliche Zeit in Anspruch genommen. Außerdem war die Kommission der Meinung, dass sich aufgrund der Tatsache, dass der SIS-II-Auftrag mit dem Auftrag für das Visa-Informationssystem kombiniert war, eine Beendigung des SIS-II-Auftrags störend auf die Entwicklung des Visa-Informationssystems hätte auswirken können.

48

Die Kommission vertrat die Ansicht, dass unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Haushaltssführung ein neues wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren nicht gerechtfertigt sei. Folglich erhöhte sie den Wert eines Vertrags mit einem Auftragnehmer, der 2008 ein nicht ausreichend leistungsfähiges System liefert hatte, von 20,3 Millionen Euro auf 82,4 Millionen Euro⁴⁷. Dies erfolgte mithilfe einer Reihe von Änderungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren. In der Haushaltssordnung ist dieses Verfahren zwar vorgesehen, doch besteht bei jedem Verhandlungsverfahren das inhärente Risiko, dass die gezahlten Preise nicht wettbewerbsfähig sind.

44 Gemäß Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe e der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltssordnung kann der öffentliche Auftragnehmer für zusätzliche Dienstleistungen, die nicht im ursprünglichen Vertrag vorgesehen sind, die aber wegen eines unvorhergesehenen Ereignisses zur vollständigen Ausführung der darin beschriebenen Dienstleistung erforderlich sind und sich nicht ohne wesentlichen Nachteil vom Hauptauftrag trennen lassen, Aufträge im Verhandlungsverfahren (d. h. ohne Wettbewerb) vergeben. Der Gesamtwert der zusätzlichen Aufträge darf 50 % des Werts des ursprünglichen Vertrags nicht überschreiten.

45 Gemäß Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe b der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltssordnung kann der öffentliche Auftragnehmer das Verhandlungsverfahren (d. h. ohne Wettbewerb) anwenden, wenn der Auftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann.

46 Ein derartiger komponentenbasierter Ansatz wird im Rahmen der in der Europäischen Kommission verwendeten Methode zur Softwareentwicklung beschrieben (RUP@EC).

47 Im Jahr 2012 erhöhte sich der Gesamtwert aufgrund von Änderungen im Wert von 4,7 Millionen Euro auf 82,4 Millionen Euro.

Bemerkungen

49

Die Kommission war sich dieses Risikos bewusst und traf im Zuge der Verhandlungen über die Änderung Nr. 15 für die Endphase des Projekts Vorkehrungen, um einige Sicherheit dahin gehend zu bieten, dass der Preis angemessen war. Das Anfangsangebot von HPS belief sich auf 49,9 Millionen Euro. Nachdem eine Einigung über den Inhalt des Angebots erzielt worden war, nahm die Kommission eine eigene Schätzung in Höhe von 25,8 Millionen Euro vor. Dann verglich sie die Preise einer Stichprobe von 10 % der Hardware-Artikel mit denen eines von der GD Informatik verwalteten Rahmenvertrags⁴⁸. Dabei stellte sich heraus, dass die vorgeschlagenen Preise doppelt so hoch waren und sie die für den „besten Kunden“ geltende Klausel anwenden konnte, welche der Kommission den besten Preis garantierte. Aufgrund dieser Maßnahmen senkte sie das Anfangsangebot von HPS in Höhe von 49,9 Millionen Euro um 30 % auf 35,0 Millionen Euro. Ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren hätte möglicherweise zu noch größeren Kostensenkungen geführt.

Abschnitt 3 – Die Kommission stellte nicht sicher, dass der Business Case für das SIS II eine gründliche Neubewertung der Kosten und des erwarteten Nutzens enthielt und zur Berücksichtigung großer Veränderungen aktualisiert wurde

Prüfungskriterien

50

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission beim Auftreten großer Veränderungen hinsichtlich der Kosten und des erwarteten Nutzens eine Neubewertung des Business Case für das SIS II vornahm.

Nachdem der Kommission die Zuständigkeit für das Projekt übertragen worden war, umfasste ihr aktualisierter Business Case für das SIS II keine gründliche Neubewertung sämtlicher Kosten, des erwarteten Nutzens und möglicher Alternativen

51

Die Schengen-Länder fassten den Beschluss zur Entwicklung des SIS II im Dezember 1996 auf der Grundlage eines Vergleichs mit den Vor- und Nachteilen einer Erweiterung des SIS I. Die Kostenschätzungen für das SIS II enthielten unter anderem eine Schätzung der Kosten für die Entwicklung nationaler Systeme. Es wurde anerkannt, dass diese die Kosten für die Entwicklung eines zentralen Systems weit übersteigen würden⁴⁹.

48 E-Mail der GD Inneres an den Hauptauftragnehmer für die Entwicklung, 7. September 2010.

49 SCH/OR.SIS(96) 165 vom 15. Dezember 1996. In dem Vermerk des Vorsitzes des SIS-Lenkungsausschusses wurden die Kosten für das neue zentrale System auf 50 bis 60 Millionen französische Francs (8 bis 9 Millionen Euro) und die Kosten für jedes einzelne neue nationale System auf 20 bis 25 Millionen französische Francs (3 bis 4 Millionen Euro) geschätzt.

Bemerkungen

52

Im Jahr 2001 beschrieb der Rat Kosten und Nutzen des SIS II folgendermaßen⁵⁰:

- a) Die Kosten für die Entwicklung des zentralen Systems würden sich auf 14,6 Millionen Euro belaufen.
- b) Der Hauptgrund für die Entwicklung des SIS II bestand darin, die gestiegene Zahl der Mitgliedsländer nach der Erweiterung anzuschließen. Darüber hinaus sollte das SIS II auf den neuesten technischen Entwicklungsstand gebracht werden und neue Funktionen umfassen.

53

Die meisten Umfrageteilnehmer (76 %) hielten diese ursprüngliche Begründung für die Entwicklung des SIS II für überzeugend und waren der Meinung, dass der Nutzen die Kosten rechtfertige. 2001 gab es keine Bestimmung, die vorsah, dass der Vorschlag für das SIS-II-Projekt der GD Informatik zur Genehmigung vorgelegt werden müsse. Die kommissionsweite IT-Governance und die entsprechenden Kontrollen wurden im Jahr 2004 innerhalb der Kommission durch eine Mitteilung zur IT-Governance⁵¹ verstärkt; darin wurde empfohlen, dass die GD Informatik eine Stellungnahme zur Entwicklung aller neuen, von den Generaldirektionen geplanten Informationssysteme abgeben solle, und zwar unabhängig von der Herkunft der Haushaltssmittel (Verwaltungsmittel oder operative Mittel). In der Praxis wurde dieses Verfahren nach 2004 lediglich bei aus Verwaltungsmitteln finanzierten Projekten angewandt, in der Regel jedoch nicht bei Projekten, die wie das SIS II aus operativen Haushalten finanziert wurden⁵².

54

Nachdem der Kommission die Zuständigkeit für die Entwicklung des SIS II

übertragen worden war, gab sie im Dezember 2001 und im Dezember 2003 Mitteilungen heraus; darin stützte sie sich auf die in den Rechtsvorschriften des Jahres 2001 enthaltene Begründung und nahm eine Überarbeitung der Kostenschätzung vor (siehe **Abbildung 8**). Allerdings enthielt der aktualisierte Business Case der Kommission für das SIS II keine gründliche Untersuchung der Kosten, des Nutzens und der Alternativen:

- a) In den ursprünglichen vorläufigen Kostenschätzungen, die erst 2010 überarbeitet wurden, wurde der tatsächliche Umfang der erforderlichen Investitionen erheblich unterschätzt - diese beliefen sich bis zum Ende des Projekts auf rund 500 Millionen Euro: 189 Millionen Euro für die Entwicklung des zentralen Systems (siehe Ziffer 34) und schätzungsweise mehr als 330 Millionen Euro für die Entwicklung der nationalen Systeme⁵³. Die Kosten für die Entwicklung der nationalen Systeme wurden mit einzelstaatlichen Haushaltssmitteln gedeckt, jedoch mit einer Unterstützung in Höhe von 95 Millionen Euro aus dem EU-Außengrenzenfonds. Die nationalen Systeme bilden einen integralen Bestandteil des Schengener Informationssystems, da die wichtigsten Endnutzer des SIS II über ihr jeweiliges nationales System auf das zentrale System zugreifen (siehe **Abbildung 1**). Auch wenn die Kommission nicht für die Umsetzung nationaler SIS-II-Projekte zuständig war, so war deren Koordination für den Projekterfolg dennoch von entscheidender Bedeutung⁵⁴. Dies erkannten die Mitgliedsländer in ihrem ursprünglichen Vorschlag für das SIS II aus dem Jahr 1996 an (siehe Ziffer 51). Weder in der ursprünglichen noch in irgendeiner späteren von der Kommission vorgelegten Schätzung wurden aber die Kosten für die Entwicklung der nationalen Systeme berücksichtigt.

50 Verordnung (EG) Nr. 2424/2001 des Rates, Beschluss 2001/886/JI des Rates und Initiative des Königreichs Belgien und des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme einer Verordnung des Rates über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (9844/2001).

51 SEK(2004) 1267. Die kommissionsweite IT-Governance und die entsprechenden Kontrollen wurden 2010 und 2011 durch weitere Mitteilungen verstärkt, was zum Teil auch darauf zurückzuführen war, dass die Gefahr eines Reputationsschadens im Zusammenhang mit der Umsetzung von IT-Großprojekten zunehmend ins Bewusstsein rückte: SEC(2010) 1182 und SEC(2011) 1500 vom 30.11.2011.

52 Die Arbeitsgruppe *Methodology, Architecture, Portfolio Management* (MAP) unter dem Vorsitz der GD Informatik sollte die von den Generaldirektionen erstellten Projektdefinitionen vor Freigabe der Verwaltungsmittel überprüfen.

53 In einem Bericht an die Arbeitsgruppe SIS-TECH aus dem Jahr 2009 (8708/09 vom 19. Mai 2009, Vermerk des Vorsitzes zum *Alternative Scenario Assessment Paper SIS 1+RE* (Dokument zur Bewertung eines Alternativszenarios SIS 1+RE) wurden die Kosten, die den Mitgliedsländern durch Investitionen in nationale SIS-II-Systeme bis Mai 2009 entstanden waren, auf 170 Millionen Euro geschätzt. Nach Schätzungen der Mitgliedsländer im Rahmen der Halbzeitbewertung des Außengrenzenfonds durch die Kommission wurden 2009-2012 weitere 160 Millionen Euro in nationale SIS-II-Systeme investiert. Der Wert der Gesamtinvestitionen war jedoch deutlich höher, da für Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, die Schweiz und Spanien keine Zahlen vorlagen. Von diesen Gesamtinvestitionen in nationale Systeme, die sich bis Ende 2012 auf mehr als 330 Millionen Euro beliefen, stellte die Kommission im Rahmen des Außengrenzenfonds 76 Millionen Euro und 2013 weitere 19 Millionen Euro bereit.

Bemerkungen

- b) Der Nutzen des SIS II aufgrund seines Beitrags zur Verbrechensbekämpfung und zur Stärkung der Außengrenzen wurde nicht aufgeführt. Die Probleme, für deren Bekämpfung das SIS II konzipiert wurde, wurden nicht genannt; ebenso wenig wurde dargelegt, wie sein Erfolg gemessen werden sollte.
- c) Alternative Szenarien wurden nicht in Betracht gezogen. Beispielsweise wurde nicht erklärt, warum es nicht möglich war, das SIS 1 auf zusätzliche Mitgliedsländer auszuweiten. Fünf der sechs im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländer waren der Meinung, das SIS 1 hätte auf die neuen Mitgliedsländer ausgeweitet werden können. Als das SIS II Ende 2006 nicht wie geplant zur Verfügung stand, wurde das SIS 1 tatsächlich modifiziert, und im Dezember 2007 wurde das SISone4all in Betrieb genommen, um die neuen Mitgliedsländer einzuschließen (siehe Ziffer 11).

Die Kommission bewertete den Business Case während der Projektlaufzeit nicht gründlich neu, obwohl es zu großen Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen kam

55

Zentrale Entscheidungen, wie etwa die Entscheidung von 2004 zum Beginn der detaillierten Planung, die Entscheidung von 2005 zur Aktivierung von Phase II des Projekts⁵⁵ oder die Entscheidung von 2009/2010 zur Fortsetzung des SIS II nach dem Vergleich

mit SIS 1+RE (siehe Ziffern 62-63), wurden innerhalb des Rahmens für die Beschlussfassung getroffen. Der kommissionsweite Mechanismus, der im Jahr 2010 eingeführt wurde, um über die Fortsetzung oder Beendigung eines IT-Projekts zu entscheiden, war auf das SIS-II-Projekt nicht anwendbar⁵⁶. Die Beschlüsse zur Fortsetzung der Entwicklung des SIS II wurden aus dem Budget finanziert, das für die Betriebskosten des SIS II nach seiner Inbetriebnahme genehmigt worden war (siehe Ziffer 36)⁵⁷. Bei den Entscheidungen zur Fortsetzung des SIS-II-Projekts wurde keine gründliche Neubewertung der Gesamtkosten und des erwarteten Nutzens vorgenommen, obwohl es diesbezüglich große Veränderungen gegeben hatte.

56

Die Kosten für die Entwicklung des zentralen Systems waren deutlich höher als ursprünglich geschätzt (siehe Ziffern 34-49). Die unerwartet lange Dauer des Projekts brachte auch zusätzliche Kosten für die Modernisierung des SIS 1 mit sich (siehe Ziffer 59). Verzögerungen und Änderungen der Konzeption des SIS II führten zudem zu einer Steigerung der Entwicklungskosten für die nationalen Systeme. Vier der sechs befragten Mitgliedsländer gaben an, Material für ihr nationales System gekauft, dann jedoch nicht genutzt zu haben, da es obsolet geworden sei. Bei der Umfrage im Rahmen der Prüfung waren 74 % der Teilnehmer aus den Mitgliedsländern der Auffassung, dass die Notwendigkeit, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der wiederholten Änderungen und Verlängerungen der Projektfrist zu erschließen, ein Risiko für die Entwicklung ihrer nationalen Systeme dargestellt habe.

54 Im SIS-II-Projektplan vom 3. März 2008 wird beschrieben, inwieweit das SIS-II-Projekt auch die Koordinierung der nationalen Entwicklungsarbeiten in den einzelnen am SIS II teilnehmenden Ländern umfasste. Demnach sei die Kommission nicht für die Umsetzung dieser Projekte zuständig, allerdings sei deren Koordination aufgrund der Tatsache, dass die nationalen Entwicklungsarbeiten Auswirkungen auf das SIS-II-Projekt hätten, von entscheidender Bedeutung.

55 Ursprünglich bezog sich der Vertrag für die Entwicklung lediglich auf Phase I (Konzeption). Die Aktivierung von Phase II (Entwicklung und Bereitstellung) lag im Ermessen der Kommission, basierend auf den Ergebnissen von Phase I und der Verfügbarkeit der entsprechenden Finanzmittel.

56 Das *Information Systems Project Management Board* (Projektmanagementgremium für Informationssysteme, ISPMB) unter Vorsitz des Generaldirektors der GD Informatik überprüft die jährlichen Fortschrittsberichte von großen IT-Projekten und weist frühzeitig auf angetroffene Schwierigkeiten hin. Die GD Inneres und die IT-Governance-Stellen der Kommission stimmten darin überein, dass das ISPMB sich nicht mit dem SIS-II-Projekt befassen werde.

57 KOM(2010) 633 endgültig vom 5.11.2010, KOM(2011) 391 endgültig vom 29.6.2011.

Bemerkungen

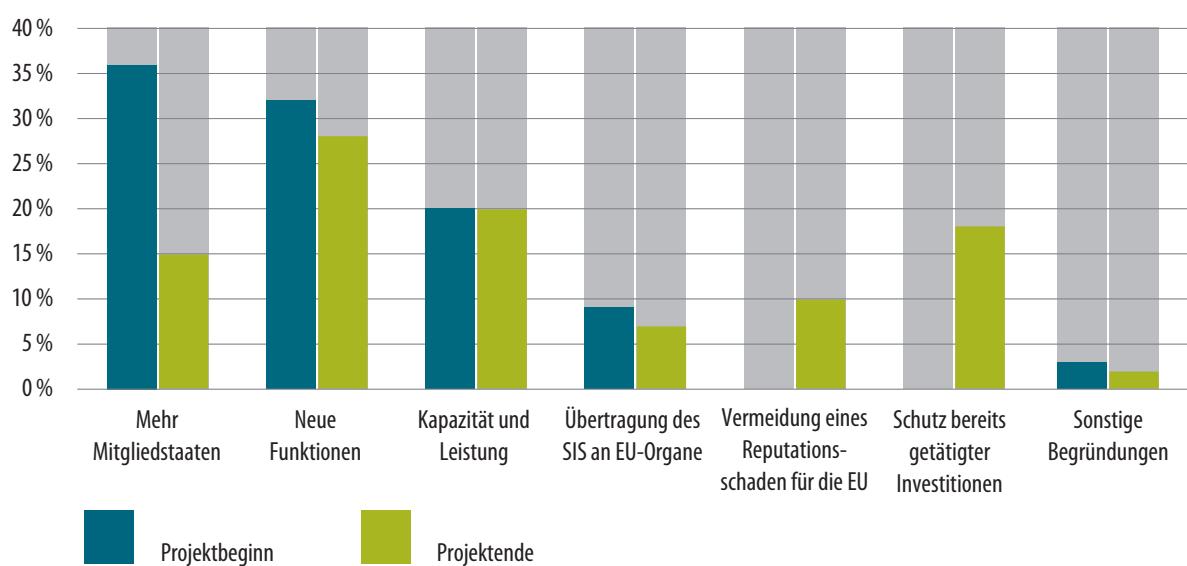
57

Während die Kosten für das SIS II stiegen, verlor der wichtigste erwartete Nutzen (der Anschluss einer gestiegenen Zahl von Mitgliedsländern nach der Erweiterung) mit der Einführung des SISone4all im Jahr 2007 an Bedeutung (siehe Ziffer 11). Bei der im Rahmen der Prüfung durchgeföhrten Umfrage wurden die Teilnehmer gebeten, eine Gewichtung der Begründungen für die Entwicklung des SIS II zu Beginn und am Ende des Projekts vorzunehmen. Als wichtigste Begründung zu Beginn des Projekts nannten die Befragten den Anschluss einer größeren Zahl von Mitgliedsländern. Allerdings war die Bedeutung dieser Begründung zum Projektende von 36 % auf 15 % gefallen (siehe **Abbildung 11**). Weitere Gründe für die Entwicklung des SIS II wurden am Ende des Projekts ebenfalls anders gewichtet als zu Beginn. Beispielsweise waren die Vermeidung eines Reputationsschadens für die EU⁵⁸ und der Schutz der bereits getätigten Investitionen am Ende des Projekts wichtig.

58 Der Jährliche Tätigkeitsbericht 2011 der GD Inneres enthielt einen Vorbehalt hinsichtlich des Reputationsschadens, den die Kommission im Zusammenhang mit dem SIS II erleiden könnte.

Abbildung 11

Begründung für die Entwicklung des SIS II



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeföhrte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

Bemerkungen

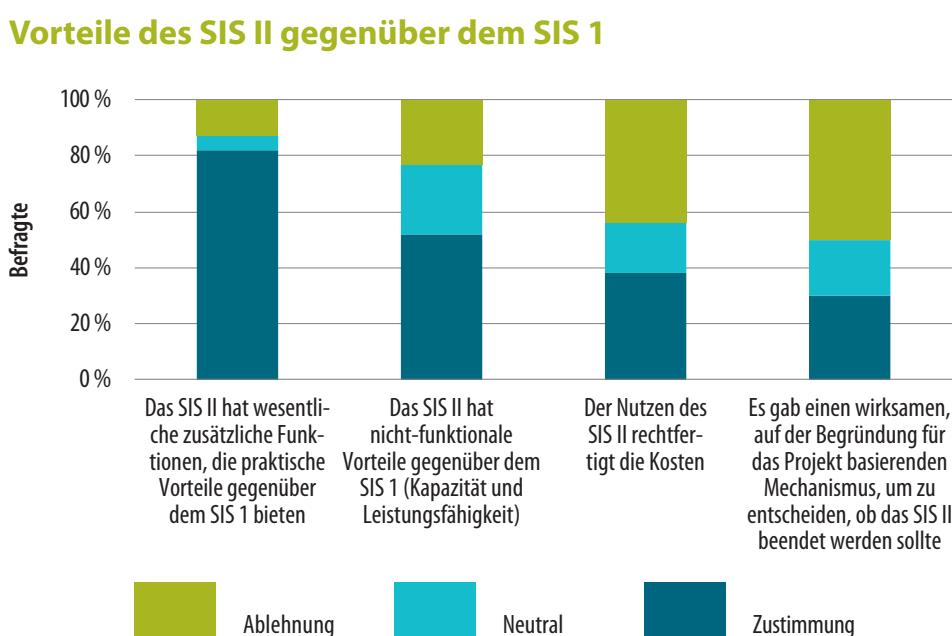
58

Die zu Beginn des Projekts zweitwichtigste Begründung für das SIS II (Bereitstellung neuer Funktionen) hatte zum Projektende die größte Bedeutung erlangt. Das SIS II bietet den Endnutzern neue Funktionen, darunter neue Ausschreibungskategorien (gestohlene Luftfahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Container, Zahlungsmittel), ein System zur Verknüpfung von Ausschreibungen (etwa eine Ausschreibung in Bezug auf eine Person und ein Fahrzeug) und die Möglichkeit der Speicherung von zu Ausschreibungen gehörenden Dokumenten (z. B. Europäischer Haftbefehl) einschließlich biometrischer Informationen. 82 % der Befragten waren der Meinung, dass SIS II habe wichtige zusätzliche Funktionen, die den Endnutzern unmittelbare und sichtbare praktische Vorteile gegenüber dem SIS 1 böten (siehe **Abbildung 12**).

59

Zum Projektende jedoch waren die Befragten weniger überzeugt von den Vorteilen des SIS II gegenüber dem SIS 1, mit Ausnahme der neuen Funktionen. Die Umfrageteilnehmer waren der Meinung, dass die nichtfunktionalen Vorteile – etwa höhere Kapazität und Leistungsfähigkeit – zum Ende des Projekts die zweitwichtigste Begründung für das SIS II darstellten. Allerdings vertraten lediglich 52 % der Befragten die Auffassung, das SIS II habe erhebliche nicht-funktionale Vorteile gegenüber dem SIS 1 (siehe **Abbildung 12**). Das lag daran, dass aufgrund der Verzögerungen bei der Entwicklung des SIS II mehrere Upgrades des SIS 1 vorgenommen worden waren (siehe Chronologie im **Anhang**).

Abbildung 12



Quelle: Im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

- a) 2006 wurde das System im Zuge der Erneuerung der Hardware und der Hinzufügung neuer Funktionen in SIS 1+R umbenannt.
- b) 2007 wurden durch das SISone-4all weitere Mitgliedsländer angeschlossen.
- c) 2011 wurde das SIS 1+R aufgrund abgelaufener Wartungsverträge umgestaltet und in Java umprogrammiert (anstelle des vorherigen C++). Zwei der sechs im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländer waren der Meinung, dass die Leistungsfähigkeit des neuen modularen Systems, das in SIS 1+R2 umbenannt wurde, der des SIS II entsprochen habe.

60

2009 war der ursprüngliche Zeitrahmen für das SIS II bereits um zwei Jahre überschritten, die Kosten waren gestiegen, der erwartete Nutzen war zurückgegangen, und das System hatte die Betriebstests Ende 2008 nicht bestanden. Trotz der Schwierigkeiten, Verzögerungen und Kostensteigerungen wollten die meisten beteiligten Akteure die Entwicklung des SIS II fortsetzen. Nur 19 % der im Rahmen der Prüfung Befragten waren der Meinung, die Entwicklung des SIS II hätte abgebrochen werden sollen. Dennoch war das Projekt an einen wichtigen Entscheidungspunkt gelangt, und im Februar 2009 forderte der Ratsvorsitz eine sorgfältige Prüfung alternativer Szenarien⁵⁹.

61

Allerdings wurde keine Entscheidung zur Fortsetzung oder Beendigung des Projekts auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse getroffen. Lediglich 30 % der Umfrageteilnehmer

waren der Ansicht, dass es einen wirksamen Mechanismus für eine derartige Entscheidung gegeben habe (siehe **Abbildung 12**). Die Kommission versäumte es, die Gesamtkosten (einschließlich der Kosten für die Entwicklung der nationalen Systeme) und den erwarteten Nutzen des SIS II (einschließlich seines Beitrags zur Stärkung der Sicherheit der EU) neu zu bewerten. Es wurde nicht gezeigt, dass das Projekt für die Kommission nach wie vor eine Priorität darstellte und rentabler war als jegliche anderen Optionen. Bei der im Rahmen der Prüfung durchgeföhrten Umfrage waren lediglich 38 % der Teilnehmer der Meinung, dass der erwartete Nutzen des SIS II die endgültigen Kosten für seine Entwicklung rechtfertige (siehe **Abbildung 12**).

62

Wenngleich die Kommission keine Neubewertung der Gesamtkosten und des Gesamtnutzens des SIS II vornahm, trug sie doch im Mai 2009 zu einem Vergleich mit dem Alternativszenario SIS 1+RE bei, wobei das SIS 1+R geändert wurde, um die SIS-II-Funktionen zu integrieren⁶⁰. Damit wurde erstmals eingeräumt, dass es eine Alternative zum SIS II gab⁶¹. Die Kommission räumte ein, dass die finanziellen Auswirkungen für die nationalen SIS-II-Projekte der Mitgliedsländer beträchtlich seien, allerdings blieben bei dem Vergleich die Kosten für die Entwicklung der nationalen Systeme unberücksichtigt⁶². Fünf der sechs im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländer hatten den Eindruck, dass der Vergleich auf ungerechte Weise stärker zugunsten einer Fortsetzung des SIS II gewichtet worden sei. Ihrer Ansicht nach waren bei dem Vergleich die für die Fertigstellung des SIS II notwendige Zeit und die entsprechenden Kosten unterschätzt und die Schwierigkeiten einer Umstellung auf SIS 1+RE betont worden.

59 Ratsdokument 6067/09 vom 3. Februar 2009, Vermerk des Vorsitzes über Maßnahmen zur Umsetzung des SIS II.

60 Ratsdokument 10005/09 vom 20. Mai 2009, Vermerk des Vorsitzes und der Kommissionsdienststellen an den Artikel-36-Ausschuss über den weiteren Weg für das SIS II, und SEC(2010) 436 final.

61 Sämtliche untersuchten Optionen, beispielsweise in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 31.8.2006 zur Änderung des Zeitplans für das SIS II, umfassten die Fortsetzung der Entwicklung des SIS II. Im November 2006 bestand die Kommission darauf, dass es technisch nicht möglich sei, das SIS I mit neuen Funktionen auszustatten. Siehe Britisches Oberhaus, *European Union Committee (Ausschuss für die Europäische Union)*, Neunter Sitzungsbericht 2006-2007, *Schengen Information System II (SIS II), Report with Evidence* (Schengener Informationssystem II (SIS II), Bericht mit Stellungnahmen), 2. März 2007, Antwort auf Frage 441.

62 Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres, 26. und 27. Februar 2009.

Bemerkungen

63

Im Juni 2009 beschloss der Rat, das SIS-II-Projekt fortzusetzen⁶³. Allerdings führte er zwei Meilenstein-Tests und einen Mechanismus ein, der, sollte einer der beiden Systemtests fehlgeschlagen, die Beendigung des Entwicklungsauftrags und die Umstellung auf das Alternativszenario SIS 1+RE vorsah⁶⁴.

Abschnitt 4 – Die Kommission hat aus ihren Erfahrungen während des ersten Projektabschnitts Erkenntnisse gewonnen, um das SIS II fertigzustellen und zukünftige Projekte vorzubereiten

63 Ratsdokument 10708/09 vom 5. Juni 2009, Schlussfolgerungen des Rates zum weiteren Weg für das SIS II.

64 Das System bestand den ersten Meilenstein-Test im März 2010 und den zweiten im Mai 2012.

Prüfungskriterien

64

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission eine Bewertung des SIS-II-Projekts durchgeführt hatte. Es wurde geprüft, ob im Zuge des Managements des SIS II gewonnene Erkenntnisse in späteren Phasen des Projekts, bei anderen IT-Projekten innerhalb der Kommission und für die neue Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA) angewandt wurden.

Die Kommission wandte Erkenntnisse aus dem ersten Projektabschnitt in der Endphase an

65

Die Kommission wandte Kenntnisse, Erfahrungen und Einblicke, die sie während des ersten Projektabschnitts gewonnen hatte, an, um die Endphase des Projekts erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Bei der im Rahmen der Prüfung durchgeföhrten Umfrage wurde ein klarer Unterschied zwischen dem ersten Projektabschnitt bis 2009 und der Endphase des Projekts ab 2010 deutlich. **Abbildung 13** zeigt, inwie weit die Kommission in der Endphase des Projekts ihren Ansatz geändert hat, um sich mit den Ursachen für Verzögerungen und Kostensteigerungen auseinanderzusetzen und das SIS II fertigzustellen. Zwei der sechs befragten Mitgliedsländer gaben an, dass das Management der Endphase des Projekts einem IT-Großprojekt angemessen war.

Abbildung 13

Während des ersten, erfolglosen Projektabschnitts gewonnene Erkenntnisse

Ursachen für Verzögerungen und Kostensteigerungen beim SIS II	Geänderter Ansatz in der Endphase des Projekts ab 2010
Der Zeitrahmen war unrealistisch.	Die für die Fertigstellung des Projekts ab Juni 2010 geltende Frist, März 2013, war realistisch und wurde eingehalten.
Es bestand aufseiten der Kommission ein Mangel an Fachwissen, das für das wirksame Management der ausgelagerten Entwicklungsarbeit notwendig gewesen wäre.	Die Kommission setzte mehr Ressourcen für das Projekt ein und konnte Personal mit einschlägigen Erfahrungen einstellen (z. B. vom SIS II selbst, aus der GD Steuern und Zollunion und den Mitgliedsländern).
Die Beziehungen zwischen einigen Mitgliedsländern und der Kommission waren schlecht, und die Kommission stellte deren Engagement nicht sicher.	Der 2009 durchgeführte Vergleich mit dem SIS 1+RE lieferte einige weitere Begründungen für die Fortsetzung der Investition. Die Einrichtung des Gesamtprojektmanagementausschusses im Jahr 2009 ermöglichte es der Kommission, sich die Erfahrungen der Endnutzer in den Mitgliedsländern besser zunutze zu machen.
Die Systemanforderungen waren instabil.	Die Systemanforderungen waren während der Endphase des Projekts stabil.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Umfrage unter SIS-II-Akteuren.

Die Kommission hat im Rahmen des SIS II gewonnene Erkenntnisse bereits auf andere Projekte angewandt

66

Die Kommission führte keine formale Bewertung zusammen mit Vertretern aller beteiligten Akteure durch, um im Zuge des Managements des Projekts gewonnene Erkenntnisse zu ermitteln. Sie hat jedoch einige im Rahmen des SIS II gewonnene Erkenntnisse auf andere Kommissionsprojekte angewandt, und zwar

- a) durch Leitlinien für das Projektmanagement;
- b) durch Mitteilungen mit allgemeinen im Rahmen des SIS II gewonnenen Erkenntnissen zur Anwendung bei der Entwicklung zukünftiger IT-Systeme im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht;
- c) durch die frühzeitige Einführung spezifischer Maßnahmen bei der Planung zukünftiger IT-Großsysteme.

Bemerkungen

67

Bei der neuesten **Projektmanagement-Methode** der Kommission (PM²)⁶⁵ stehen Verfahren im Vordergrund, die es beim SIS II nicht gab, darunter

- a) die wichtige Rolle des Business Managers, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Nutzer erfüllt werden;
- b) die Genehmigung des Übergangs eines Projekts in die nächste Projektphase durch den Projektlenkungsausschuss, und zwar mittels „Approval-Gates“ jeweils am Ende der Initiierungs-, Planungs- und Durchführungsphase.

68

In der **Mitteilung** KOM(2011) 680 über intelligente Grenzen⁶⁶ wurde betont, dass Erkenntnisse aus der Entwicklung von IT-Großprojekten wie dem SIS II bei der Entwicklung des Einreise-/Ausreisesystems und des Registrierungsprogramms für Reisende berücksichtigt werden sollten. In der **Mitteilung** KOM(2010) 385 betreffend einen Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht⁶⁷ wurde beschrieben, wie die Kommission zukünftige IT-Systeme entwickeln wird. Anhand des Beispiels des SIS II wurden die beiden folgenden zentralen Erkenntnisse verdeutlicht:

- a) die Notwendigkeit, Anforderungen vor Beginn der Entwicklungsarbeit in Rechtsvorschriften festzulegen;
- b) die Bedeutung einer wirksamen Governance-Struktur.

69

Bei der Planung des Projekts „Intelligente Grenzen“ hat die Kommission bereits die folgenden **konkreten Schritte** unternommen und sich dabei auf Erkenntnisse aus der Entwicklung des SIS II gestützt:

- a) Die Finanzbögen für das Einreise-/Ausreisesystem und das Registrierungsprogramm für Reisende sahen vor, die Kosten für die Entwicklung nationaler Systeme aus dem EU-Haushalt zu decken.
- b) Die neue Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA)⁶⁸, die nach der Inbetriebnahme des SIS II dessen Management und Wartung übernahm, soll das für die Entwicklung zukünftiger Systeme notwendige Fachwissen bündeln und so das Risiko von Problemen, wie sie bei der Entwicklung des SIS II zutage getreten sind, begrenzen⁶⁹. Bei der im Rahmen der Prüfung durchgeföhrten Umfrage waren 68 % der Teilnehmer der Meinung, dass die Einrichtung der neuen Agentur die Entwicklung zukünftiger IT-Großsysteme erleichtern werde. Allerdings betonten alle im Rahmen der Prüfung befragten Mitgliedsländer, dass die Beziehungen zu den Mitgliedsländern eine zentrale Herausforderung für die neue Agentur darstellen würden. Da es sich um eine Regulierungsagentur handelt, fällt sie nicht unter die kommissionsweiten IT-Governance-Verfahren⁷⁰.

65 PM² ist die Projektmanagement-Methode, die den Generaldirektionen seit 2011 von der GD Informatik empfohlen wird.

66 KOM(2011) 680 endgültig vom 25.10.2011.

67 KOM(2010) 385 endgültig vom 20.7.2010.

68 Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 286 vom 1.11.2011, S. 1).

69 KOM(2011) 680 endgültig.

70 Gemäß der Mitteilung „e-Kommission 2012-2015“ (SEC(2012) 492) werden alle Informationssysteme der Kommission sowie der Ämter und **Esekutivagenturen** – unabhängig davon, ob sie aus operativen Haushaltsmitteln oder aus Verwaltungsmitteln finanziert werden – in die IT-Governance-Verfahren der Kommission einbezogen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

70

Der Rat betraute die Kommission mit der Entwicklung des SIS II und setzte das Zieldatum für die Fertigstellung auf Dezember 2006 fest. Dies sollte es den neuen Mitgliedsländern, die der EU 2004 beitreten sollten, ermöglichen, Teil des Schengen-Raums zu werden. Allerdings stellte die Kommission das zentrale System erst im April 2013 bereit und damit mehr als sechs Jahre später als geplant, und die Kosten betrugen das Achtfache des ursprünglichen Budgets. Die Verzögerung und die überhöhten Kosten waren teilweise auf den schwierigen Governance-Kontext zurückzuführen, durch den die Fähigkeit der Kommission, sich mit betrieblichen Fragen zu befassen, begrenzt wurde, und teilweise auf Schwächen beim Management durch die Kommission. Dies war insbesondere im ersten Projektabschnitt bis 2009 der Fall:

- a) Die ursprüngliche Frist für das Projekt war unrealistisch (siehe Ziffern 9-12).
- b) Die Kommission nahm bis 2010 keine Aktualisierung ihres im Jahr 2003 aufgestellten Gesamtbudgets für das Projekt vor (siehe Ziffern 34-37).
- c) Die Systemanforderungen entwickelten sich im Projektverlauf weiter, um den Bedürfnissen der Nutzer gerecht zu werden, und waren bis zur 2010 beginnenden Endphase des Projekts nicht ausreichend stabil. Das System, das nun in Betrieb ist, hat eine viel höhere Kapazität als im Jahr 2001 vorgesehen (siehe Ziffern 29-32 sowie 42-43).
- d) Zunächst setzte die Kommission kein ausreichendes Personal mit dem Fachwissen für ein wirksames Management der ausgelagerten Entwicklungsarbeit ein (siehe Ziffern 13-20).
- e) Der Hauptauftragnehmer für die Entwicklung lieferte im ersten Projektabschnitt ein nicht ausreichend leistungsfähiges System (siehe Ziffern 39-41).
- f) Die Arbeitsbeziehungen zwischen der Kommission und einigen Mitgliedsländern waren anfangs schlecht. Bis zur Einrichtung des Gesamtpunktmanagementausschusses im Jahr 2009 durch die Kommission gelang es dieser nicht, sich die Erfahrung aller Endnutzer zunutze zu machen (siehe Ziffern 21-25).
- g) Es war nicht allen beteiligten Akteuren klar, wer zentrale Entscheidungen traf (siehe Ziffern 26-28).
- h) Die Kommission erhöhte durch Änderungen im Rahmen von Verhandlungsverfahren den Wert des Hauptauftrags für die Entwicklung von 20 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. In der Haushaltssordnung ist dieses Verfahren zwar vorgesehen, doch besteht bei jedem Verhandlungsverfahren das inhärente Risiko, dass die gezahlten Preise nicht wettbewerbsfähig sind (siehe Ziffern 44-49).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

71

Nachdem der Kommission im Jahr 2001 die Zuständigkeit für das Projekt übertragen worden war, umfasste ihr aktualisierter Business Case für das SIS II keine gründliche Bewertung sämtlicher Kosten und erwarteten Nutzeffekte. Während der Projektlaufzeit kam es zu großen Veränderungen in Bezug auf die Kosten und den erwarteten Nutzen. In den ursprünglichen vorläufigen Schätzungen der Kosten für das zentrale System zulasten des Haushalts der EU wurde der tatsächliche Umfang der erforderlichen Investitionen erheblich unterschätzt (siehe **Abbildung 8**). Unter Berücksichtigung der Kosten der nationalen Systeme beliefen sich die Gesamtkosten bis zum Ende des Projekts auf rund 500 Millionen Euro. Wenngleich das SIS II neue Funktionen und eine höhere Kapazität bietet, verlor doch der wichtigste ursprünglich erwartete Nutzen (der Anschluss der gestiegenen Zahl von Mitgliedsländern nach der Erweiterung) mit der Einführung des SISone4all im Jahr 2007 an Bedeutung. Trotz dieser Veränderungen wurden Entscheidungen zur Fortsetzung des Projekts getroffen, ohne dass eine gründliche Neubewertung des Business Case für das SIS II vorgenommen wurde, um zu zeigen, dass das Projekt für die Kommission nach wie vor eine Priorität darstellte und rentabler war als andere Optionen (siehe Ziffern 50-63).

72

Die Kommission hat aus ihren Erfahrungen während des ersten Projektabschnitts Erkenntnisse gewonnen, die es ihr ermöglicht haben, ihren Ansatz während der Endphase des Projekts zu ändern und das SIS II fertigzustellen. Ferner hat sie, obwohl sie keine formale Evaluierung des Projekts durchgeführt hat, bereits einige im Rahmen des SIS II gewonnene Erkenntnisse für andere IT-Großprojekte genutzt (siehe Ziffern 64-69).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1

Die Kommission sollte den Projektzeitplan für die Entwicklung von IT-Großprojekten auf der Grundlage einer technischen Analyse der durchzuführenden Aufgaben erstellen und dabei die Risiken und die Komplexität des Projekts berücksichtigen.

Empfehlung 4

Der Projektlenkungsausschuss sollte den Übergang eines Projekts in die jeweils nächste große Projektphase mittels „Approval-Gates“ genehmigen. Vor dem Übergang von der Initiierungs- zur Planungsphase sollten der Projektlenkungsausschuss und die zuständige IT-Governance-Stelle der Kommission den Business Case genehmigen.

Empfehlung 2

Die Kommission sollte sämtliche IT-Großprojekte, für die sie zuständig ist, in die kommissionsweiten IT-Governance-Verfahren integrieren. Dabei sollte nicht zwischen IT-Projekten, die aus operativen Haushaltssmitteln, und solchen, die aus Verwaltungsmitteln finanziert werden, unterschieden werden. Die Kommission sollte zu Beginn von IT-Großprojekten IT-Experten der GD Informatik oder anderer Generaldirektionen einbeziehen. Sie sollte einen Vertreter der GD Informatik in den Projektlenkungsausschuss aufnehmen. Wird Entwicklungsarbeit ausgelagert, so sollte die Kommission internes Fachwissen in vollem Umfang nutzen, um ein wirksames Management des Vertrags sowie eine wirksame Überwachung der Arbeit des Auftragnehmers zu gewährleisten, damit das Risiko schwacher Leistungserbringung möglichst gering gehalten wird.

Der Business Case sollte mögliche Alternativen, eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse zur Ermittlung sämtlicher Projektkosten sowie einen Ressourcenplan umfassen, der den Personalbedarf sowohl aufseiten der Nutzer als auch auf der IT-Seite festlegt.

Der Business Case sollte aktualisiert und neu genehmigt werden, falls es zu großen Veränderungen in Bezug auf die Projektkosten, den erwarteten Nutzen, die Risiken oder die Alternativen kommt.

Empfehlung 5

Die Kommission sollte wichtige projektbezogene Entscheidungen in einem Entscheidungsprotokoll dokumentieren, damit sie leicht nachzuvollziehen sind.

Empfehlung 3

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die beteiligten Akteure, die die Nutzer des Systems vertreten, die Geschäftsbedürfnisse und die Anforderungen der Endnutzer kennen und berücksichtigen.

Empfehlung 6

Erfordert ein Projekt die Entwicklung verschiedener, aber voneinander abhängiger Systeme durch verschiedene beteiligte Akteure, so sollte die Kommission ein wirksames globales Projektmanagement sicherstellen, um das Projekt als Ganzes zu koordinieren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 7

Die Kommission sollte sicherstellen, dass Verträge über die Entwicklung von IT-Großsystemen Preise für kleinere, sorgfältig definierte Arbeitspakete beinhalten, auf deren Grundlage es möglich ist, ohne neue Verhandlungen Anpassungen am Projekt vorzunehmen. Darüber hinaus sollte die Kommission bei der Entwicklung von IT-Großsystemen miteinander verknüpfte Bausteine verwenden, die problemlos wiederverwendet werden können, sodass beispielsweise die abgeschlossene Arbeit eines Auftragnehmers an einen anderen weitergegeben werden kann. Wenngleich er Investitionen in die Konzeption erforderlich macht, minimiert dieser komponentenbasierte Ansatz der Software-Entwicklung die Auswirkungen von Anforderungsänderungen und ermöglicht es, Nutzen aus technologischen Fortschritten zu ziehen und die technische Bindung an bestimmte Auftragnehmer zu verhindern.

Empfehlung 8

Die Kommission sollte die im Rahmen der Prüfung des Hofes gewonnenen Erkenntnisse an die Generaldirektionen und an die Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU weitergeben. Die Kommission sollte bewerten, ob der erwartete Nutzen des SIS II erzielt wurde.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Louis GALEA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 18. März 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

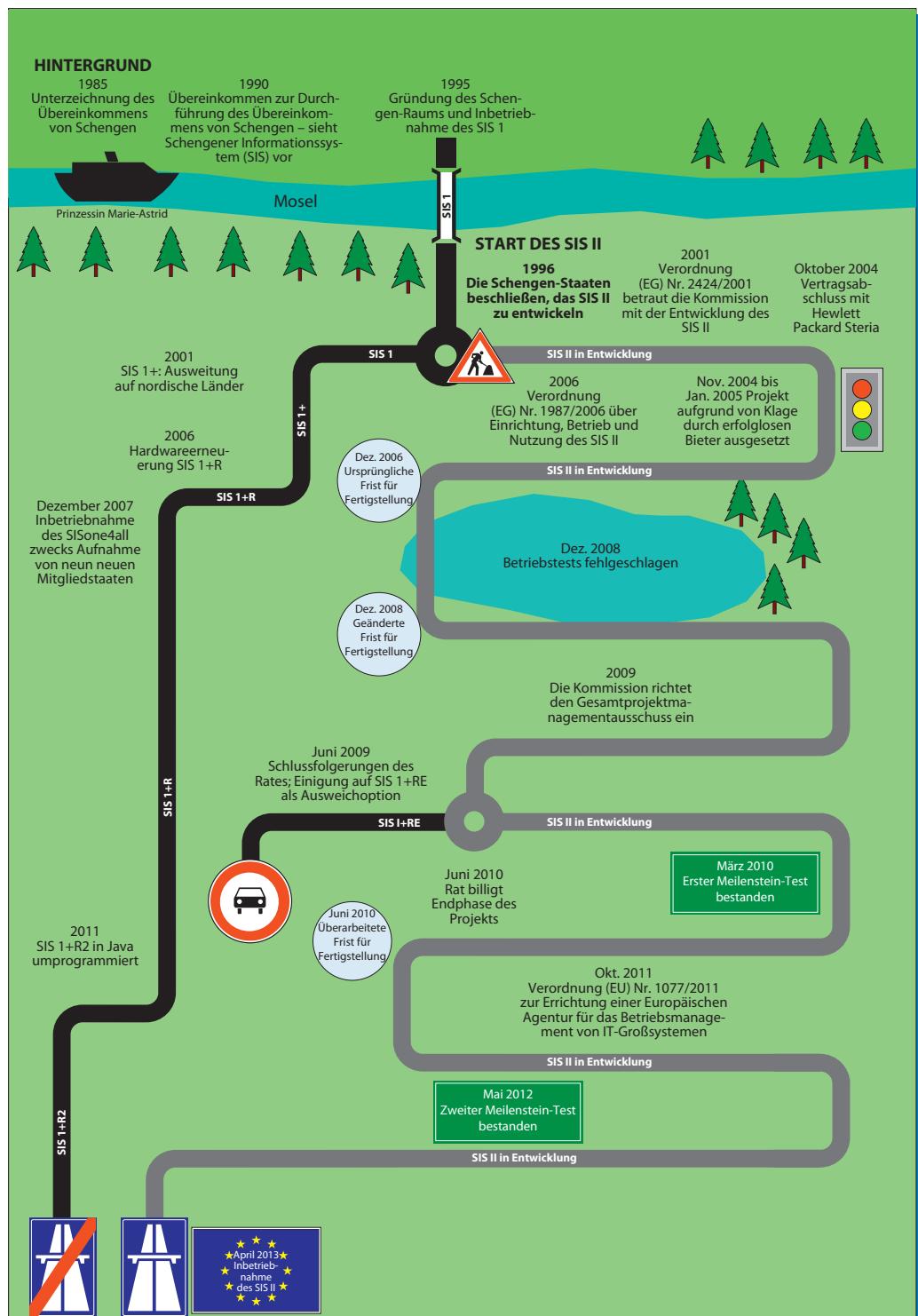
Vitor Manuel da Silva Caldeira

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Anhang

Anhang

Chronologie des SIS II



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Antwort der 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 Zielterms 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.

IV a)

Der ursprüngliche Projekttermin wurde vom Rat auf der 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.

IV b)

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

IV 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.

IV d)

Der Personalmangel war im gesamten rasch wachsenden Politikbereich zu verzeichnen.

IV 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 der 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 auf die sich weiter entwickelnden Anforderungen der Akteure zurückging.

Antwort der Kommission

IV g)

Während der gesamten Projektdauer des SIS II erfüllte die Kommission voll und ganz die Vorschriften der Haushaltssordnung 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.

VII 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

01

Das ursprüngliche Schengener Informationssystem (SIS 1) 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.

02

Ein Jahr nach Inbetriebnahme des SIS 1 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 der 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.

Antwort der Kommission

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.

03

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

05

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

09

Der Rat fasste den Beschluss zur Entwicklung des SIS II auf der 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 durchgeföhrten 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 der Grundlage politischer Überlegungen und weniger unter Zugrundelegung solidier 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 SIS I+ 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 Personalman- gel 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 Personalfluktuation 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 23 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 Bieter, die ein Angebot eingereicht hatten, akzeptiert worden waren.

Antwort der Kommission

Die Schlussfolgerungen des Präsidenten des Gerichts erfolgten in einem Unterlassungsverfahren, in dem der Gerichtshof definitionsgemäß erst nach einem vollständigen kontradiktatorischen 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 der 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, sodass 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 1 zuständig war. Zahlreiche technische Aspekte in Zusammenhang mit dem SIS II konnten Auswirkungen auf das SIS 1 aufweisen. Aus diesem Grund bestanden viele Mitgliedstaaten darauf, dass diese auch in der Arbeitsgruppe SIS-TECH erörtert wurden.

Antwort der Kommission

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

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 1990er 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.

24 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.

24 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.

Antwort der Kommission

25 b)

Die verstärkten personellen Mittel, die die Kommission dem Projekt nach 2007 zuwies, ermöglichen 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 Ausweichlösung, für die ein Konverter erforderlich war, der nicht nur SIS 1-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 der Basis 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 der 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.

Antwort der Kommission

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 Haushaltssordnung vorgesehenen Optionen (die Option von zusätzlichen Dienstleistungen bis zu 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 der Grundlage des vom Rat erstellten Geschäftsszenarios beginnen, das keine gründliche Bewertung aller Kosten, erwarteten Vorteile und Alternativen beinhaltete.

54 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).

54 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.

54 c)

Der Rat selbst hat die Möglichkeit einer Verlängerung des SIS 1 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 Haushaltungsführung (und nicht eine Verschwendungen 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 1 bieten.

Antwort der Kommission

59

Der Kommission zufolge bietet das SIS II für die Nutzer erhebliche funktionale und nichtfunktionale 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 1. Diese Ausschreibungen werden jedoch ohne Leistungsverlust übertragen. SIS 1 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 1 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 Gesamtprojektmanagementausschusses 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 der 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 der Grundlage einer SIS1+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 Rates 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 der 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.

70 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.

70 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.

70 d)

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

70 f)

Allerdings hat das gleiche Referat der GD Inneres, das für das SIS-II-Projekt zuständig war, auf der 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. Gleches 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.).

Antwort der Kommission

70 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.

70 h)

Während der gesamten Projektdauer des SIS II erfüllte die Kommission voll und ganz die Vorschriften der Haushaltssordnung 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 der 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 Rates. 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, unabhängig 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 verwendet 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 Geschäftsszenario/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.

Antwort der Kommission

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.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzellexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Das Schengener Informationssystem enthält Informationen in Bezug auf Personen und Eigentum, die von Grenzschutz und Polizei im gesamten Schengen-Raum verwendet werden. In diesem Bericht untersucht der Rechnungshof, wie die Kommission das Projekt zur Entwicklung des neuen Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) verwaltete. Es wird erläutert, wieso das System sechs Jahre später als geplant bereitgestellt wurde und achtmal mehr Kosten entstanden als ursprünglich veranschlagt.

