

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Ulla Jelpke, Harald Koch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/1714 –**

Zukunft des Schengener Informationssystems nach dem erwarteten Scheitern von SIS II

Vorbemerkung der Fragesteller

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Kosten des Schengener Informationssystems der zweiten Generation“ (Bundestagsdrucksache 17/1354) stellt die Bundesregierung „erhebliche Mängel in der grundlegenden Architektur des Systems“, die eine „mangelnde Stabilität, mangelnde Performanz, erratische Verhalten, Fehleranfälligkeit“ von SIS II (Schengener Informationssystem der zweiten Generation) bestätigten, fest. Zu den technischen Problemen des SIS II (veralteter nicht erweiterbarer technischer Ansatz, Inkompetenz des Vertragsnehmers) kämen auch noch Managementfehler der Kommission. Da die Bundesregierung den Meilensteintest als „nicht bestanden“ ansieht, weil in zwei Testläufen zumindest ein „K.o.-Kriterium“ aus den Ratsschlussfolgerungen vom Juni 2009 nachweislich verletzt wurde (Einhaltung der Antwortzeiten für Suchanfragen, Verletzung des Service Level Agreements – SLA), obwohl der Test nicht unter operativen Bedingungen durchgeführt wurde, plädiert sie für den Abbruch des Projekts. Da aber derzeit die Mehrheit der Mitgliedstaaten lediglich einer Protokollerklärung, nicht aber einer „dissenting opinion“ in den Ratsschlussfolgerungen zustimmen wollen, ist die Zukunft nach fast zehn Jahren Arbeit an SIS II weiter unklar (vgl. Vorbericht zum Rat der Justiz- und Innenminister am 22./23. April 2010 in Luxemburg).

Aus dem Nachbericht der genannten Ratssitzung vom 27. April 2010 ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Österreich mit ihrer deutlichen Kritik erneut in der Minderheit blieben. Der Vorsitz stellte das Erreichen der wichtigsten Testziele fest und will das Projekt SIS II offensichtlich auf der bisherigen technischen Basis und Managementbasis weiter verfolgen. Erstaunlicherweise enthielten sich die deutschen Vertreter in der Abstimmung des Gemeinsamen Ausschusses (Ausschussdrucksache 17(4)44).

Ungeachtet der „Zweifel an der Realisierbarkeit auf der aktuellen technischen Basis in angemessenem Zeit- und Finanzrahmen“ von SIS II (ebenda) verfolgt die Bundesregierung die Zusammenführung des Managements der drei bisher bedeutendsten Datensysteme – SIS II, Visa-Informationssystem (VIS) und das europäische Fingerabdrucksystem (EURODAC) – in einer gemeinsamen,

eigenständigen europäischen Agentur (Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht). Fragwürdig ist das insofern, als SIS II von Umfang und Bedeutung her als das Kernstück der drei bisher auf Managementebene zu integrierenden IT-Großsysteme angesehen werden kann.

Für die Errichtung dieser Agentur liegt jetzt ein von der Kommission nach den Vorgaben des Vertrags von Lissabon aktualisierter Vorschlag vor (Ratsdok. 8151 vom 6. April 2010). Es besteht durchaus die Gefahr, dass in das Projekt einer gemeinsamen Agentur von Anfang an die technischen Mängel und finanziellen Risiken in Millionenhöhe aus dem SIS-II-Projekt mitgeschleppt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt nicht das Ziel der Zusammenführung des Managements der IT-Systeme in einer gemeinsamen, eigenständigen europäischen Agentur, sondern ist der Einrichtung einer neuen Verwaltungsbehörde mit starken Vorbehalten entgegengetreten. Siehe auch Antwort zu Frage 18.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Europäische Kommission für die Entwicklung des SIS II und das Vertragsverhältnis zu den ausführenden Firmen verantwortlich ist. Die diesbezüglichen Fragen betreffen nicht den Verantwortungsbereich der Bundesregierung. Die Antworten geben daher nur die Kenntnis und Einschätzung der Bundesregierung wieder, die diese aufgrund von Informationen der Europäischen Kommission erlangt hat.

1. Gilt die Zusage Irlands, Großbritanniens und Zyperns, am Schengener Informationssystem erst ab SIS II teilzunehmen, auch für SIS I+RE (R = Renewal, E = Evolution)?

Wenn nein, warum nicht?

Ja. Die genannten Länder beabsichtigen, unabhängig von der Art der technischen Realisierung am Schengener Informationssystem erst teilzunehmen, nachdem der Ratsbeschluss 2007/533/JI über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) anwendbar ist.

Irland und das Vereinigte Königreich beteiligen sich allerdings nicht an den Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung (Ratsbeschluss zum Antrag des Vereinigten Königreichs (2000/365/EG) bzw. Irlands (2002/192/EG) auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands).

2. Aus welchen Gründen haben sich die deutschen Vertreter bei der Entscheidung um die Fortführung von SIS II auf der bisherigen technischen Basis enthalten und somit die Fortführung des von ihr als gescheitert bezeichneten Projekts ermöglicht?

Der Rat hat auf seiner Tagung am 4./5. Juni 2009 zum weiteren Weg für das SIS II Schlussfolgerungen angenommen, in denen die Meilensteintests vereinbart wurden. Bezüglich der Entscheidung über die Fortführung des SIS II nach Durchführung der Meilensteintests hatte Deutschland – wie damals alle Mitglieder des Rates – zugestimmt, dass sie unbeschadet der Rechtsgrundlage für eine solche Entscheidung eine mit qualifizierter Mehrheit abgegebene informelle Stellungnahme akzeptieren werden, also auch dann, wenn diese informelle Stellungnahme nicht geteilt wird. Dieser politische Kompromiss war eine der zentralen Voraussetzungen dafür, dass überhaupt gleichzeitig die beiden verbindlichen Meilensteintests vereinbart werden konnten.

3. Welche Firmen und Unternehmen waren einzeln oder in Kooperation an der Entwicklung der technischen Basis und des Betriebsmanagements von SIS seit der Auftragserteilung 2001 mit welchen jeweiligen Aufgaben beteiligt (bitte Firmen und Aufgaben konkret auflühren)?

Die Europäische Kommission hat mit einem Team von IT-Unternehmen, geführt von STERIA Frankreich und Hewlett Packard (hp) Belgien, einen Vertrag über die Entwicklung des SIS II und VIS geschlossen. Weitere IT-Unternehmen, die mit STERIA Frankreich und HP Belgien zusammenarbeiten, sind STERIA Belgien, Mummert und Partner Deutschland und Primesphere Luxemburg.

Außerdem werden durch Unisys Beratungsleistungen, u. a. zu Netzwerkdienstleistungen, Qualitätssicherung, Testauswertungen, Verbindung von SIS und VIS sowie zum Controlling erbracht.

Da Aufträge für das SIS II durch die Europäische Kommission eigenverantwortlich ohne Beteiligung der Bundesregierung vergeben werden, ist diese Aufzählung nicht abschließend.

4. Welche Auftragnehmer sind aus Sicht der Bundesregierung für die Hauptprobleme, wie
 - Überalterung des gewählten technischen Ansatzes,
 - die zu hohe technische Komplexität des Ansatzes, der nicht erweiterbar ist und deshalb der Ausschreibung widerspricht (siehe Bundestagsdrucksache 17/1354)verantwortlich?

Generalunternehmer für die technische Realisierung ist das Firmenkonsortium aus HP und STERIA.

Die Überalterung des technischen Ansatzes ist der Laufzeit des Projektes geschuldet. Die technische Komplexität ergibt sich aus der grundsätzlichen Struktur des Programms, die von dem Unternehmen STERIA konzipiert wurde. Einen Einblick in die technische Struktur erhielten die Mitgliedstaaten erst Anfang 2009 aufgrund einer Architektur-Studie, als nach einer gescheiterten Testphase (Operational System Test) das grundsätzliche Konzept des Systems auf den Prüfstand gestellt wurde.

5. Wer ist politisch und operativ verantwortlich für die Wahl eines Auftragnehmers, der die Forderungen der Ausschreibung nicht erfüllte oder erfüllen konnte und offensichtlich Probleme hat, „die von ihm ausgewählten technischen Produkte zu beherrschen (z. B.: Datenbank Oracle, Middleware Bea Weblogic)“ (Bundestagsdrucksache 17/1354), und um welchen Auftragnehmer handelt es sich hier?

Der Rat hat mit Beschluss 2001/886/JI und Verordnung 2424/2001 vom 6. Dezember 2001 der Europäischen Kommission das Mandat zur Errichtung des SIS II erteilt. Daraus folgt die Gesamtrealisierungsverantwortlichkeit der Europäischen Kommission für das Projekt SIS II. Dementsprechend hat die Europäische Kommission sämtliche Aktivitäten im Zusammenhang mit der Auftragsausschreibung und Auftragsnehmerauswahl, hier konkret Vertragsschluss am 26. Oktober 2004, ausgeführt.

6. Wer ist aus Sicht der Bundesregierung politisch und operativ verantwortlich für Managementfehler, wie „beispielsweise das Abnehmen von vertraglichen Testphasen trotz gravierender Fehler, reaktives Vertragsmanagement und (den) Verzicht auf Vertragsstrafen trotz Nichteinhaltung vereinbarter Lieferungen durch den Vertragsnehmer“ (siehe ebenda)?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. In wie vielen Fällen wären nach Ansicht der Bundesregierung Vertragsstrafen in welcher Höhe gegen welche Auftragnehmer fällig bzw. überlegenswert gewesen?

Das Vertragsmanagement obliegt der Europäischen Kommission. Generell können Vertragsstrafen eingefordert werden, wenn vertragliche Meilensteine nicht erreicht werden. Dabei kann es sich beispielsweise um vertraglich vereinbarte Testphasen oder um eine nicht termingerechte Erbringung von Leistungen handeln. Bisher wurden zwei vertraglich vereinbarte Testphasen durchgeführt, die beide nicht fehlerfrei verliefen.

Die Bundesregierung verfügt nicht über Detailkenntnisse, ob in diesen Fällen Vertragsstrafen gerechtfertigt gewesen wären bzw. erhoben wurden.

8. Welche Schritte haben die Bundesregierungen unternommen, um im Laufe der neun Jahre seit Auftragserteilung durch die Kommission technische Fehler und Fehler des Managements, wie sie in den Fragen 4 bis 7 angesprochen sind, zu beheben?

Deutschland hat sich – auch aufgrund der Erfahrungen mit Bund-Länder-Projekten – fortlaufend und umfassend in die Beratungen eingebracht und hierbei Vorschläge unterbreitet, wie das Projekt SIS II fortgesetzt werden sollte. Die Bundesregierung bedauert, dass sich die Europäische Kommission diese Hinweise zu großen Teilen nicht zu Eigen gemacht hat.

9. In welchen Berichten an den zuständigen Innenausschuss des Deutschen Bundestages wurden die Abgeordneten konkret über die in den Fragen 4 bis 7 genannten Probleme, sowie die in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/1354) genannten weiteren Schwierigkeiten informiert?

Die Bundesregierung hat am 16. Januar 2008 zu Punkt 7a und 7b der Tagesordnung des Innenausschusses umfassend zum Schengener Informationssystem und zu den Schwierigkeiten des SIS II berichtet. Zur weiteren Entwicklung des SIS II wurde dem Innenausschuss regelmäßig anlässlich der Vor- und Nachberichterstattung zum JI-Rat sowie der halbjährlichen Fortschrittsberichte der Kommission durch die Bundesregierung berichtet.

10. Welche der in den Fragen 4 bis 7 angesprochenen Firmen, Auftragnehmer und Verantwortliche sind zurzeit noch an der Entwicklung von SIS II beteiligt, welche waren bzw. sind an der Entwicklung des von der Bundesregierung favorisierten französischen Produkts beteiligt?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, ob die Firma Primesphere noch beteiligt ist. Die übrigen in der Antwort zu Frage 3 genannten Firmen sind nach Kenntnis der Bundesregierung noch alle im Projekt SIS II tätig. An den Studien zur Entwicklung von SIS 1+RE sind die Firmen JDC und Atos Origin beteiligt gewesen.

11. Hat die Kommission überlegt, ob sie Entschädigung von den Auftragnehmern oder dem Auftragnehmer für nicht eingehaltene Zusagen in zeitlicher, technischer und finanzieller Hinsicht einfordert, beziehungsweise gedenkt sie das zu tun, beziehungsweise hat die Bundesregierung versucht, in der Kommission solche Entschädigungsforderungen oder Vertragsstrafen durchzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Nach Angaben der Kommission prüft diese in Anwendung der EU-Haushaltsordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002) ständig, ob und in welchem Umfang von ihren Vertragsnehmern Vertragsstrafen oder anderweitige Schadenersatzleistungen einzufordern sind. Im Falle des Vertrages über die Entwicklung des SIS II und des VIS hat diese Prüfung in Anbetracht punktueller Schlechtleistungen beziehungsweise wegen Verzugs beim VIS dazu geführt, dass gegenüber dem Vertragsnehmerkonsortium 7,99 Mio. Euro pauschalierte Schadenersatzleistungen geltend gemacht wurden.

12. Zu welchen nachweisbaren, materiellen Sicherheitslücken hat die Nichtinbetriebnahme von SIS II seit der EU-Osterweiterung (EU = Europäische Union) geführt?

Um den neuen Schengenstaaten die Teilnahme an dem aktuellen SIS 1+ zu ermöglichen, wurde für die Übergangsphase das sog. SISone4ALL eingeführt. Damit haben auch die neuen Schengenstaaten seit dem 1. September 2007 Zugriff auf alle im SIS eingestellten Daten des Personen- und Sachfahndungsbestands. Sie können auch eigene Fahndungen einstellen.

Die mit dem SIS II verbundenen zusätzlichen Funktionalitäten (u. a. Übertragung und Speicherung von Lichtbildern und Fingerabdrücken) können wegen der Nichtinbetriebnahme nicht genutzt werden.

13. Werden auch Geheimdienste Zugang zu SIS I+RE haben, und wenn ja, welche, und wie ist der Zugang der Dienste geregelt?

Da das SIS I+RE die gleichen Rechtsgrundlagen wie das SIS II hat, hat die Form der technischen Realisierung keine Auswirkung auf den Zugang von Nachrichtendiensten zum SIS II. Zugriff auf die in das SIS II eingegebenen Daten mit dem Recht, diese abzufragen, erhalten in erster Linie Stellen, die zuständig sind für Grenzkontrollen oder sonstige polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen in dem betreffenden Mitgliedstaat oder deren Koordinierung durch hierfür bezeichnete Behörden.

Der Staatsaufbau und die Aufgabenzuweisung für die nationalen Behörden ist rein nationale Aufgabe. In den Staaten, in denen der Nachrichtendienst organisatorischer Bestandteil der Polizei ist oder unter die vorgenannte Aufgabenzuweisung fällt, hat dieser grundsätzlich auch einen Zugriff auf die Daten.

Daneben sieht Artikel 99 Absatz 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) bzw. Artikel 36 Absatz 3 des SIS II-Beschlusses vor, dass unter den dort bezeichneten Voraussetzungen eine Ausschreibung von Personen oder Sachen im SIS auf Veranlassung der für die Sicherheit des Staates zuständigen Stellen zulässig ist. Daran anknüpfend können das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst und der Bundesnachrichtendienst gemäß § 17 Absatz 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes eine Person oder Sache im polizeilichen Informationssystem zur Mitteilung über das Antreffen ausschreiben, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des jeweiligen Nachrichtendienstes erforderlich ist und die weiteren dort aufgeführten Voraussetzungen vorliegen.

Im Falle des Antreffens der ausgeschriebenen Person oder Sache durch eine abrufende Stelle kann diese anschließend die in Artikel 99 Absatz 4 SDÜ genannten Informationen an den ausschreibenden Nachrichtendienst übermitteln.

Ein lesender Zugriff der Nachrichtendienste auf das SIS ist damit nicht verbunden.

14. Ist es auch geplant an das SIS 1+RE, VIS und EURODAC anzukoppeln?

Wenn ja, wie hoch sind die Kosten für die technische Umstellung oder Überarbeitung der genannten Systeme für den EU-Haushalt und den Bundeshaushalt?

Eine derartige Kopplung ist nicht vorgesehen.

15. Werden über den EU-Haushalt oder den Bundeshaushalt Zahlungen an Frankreich getätigt für das im Alleingang entwickelte SIS 1+?

Wenn ja, wie hoch sind diese?

Im Jahr 2009 wurden 247 206,31 Euro als deutscher Beitrag aus dem Bundeshaushalt für Einrichtung und Betrieb des SIS 1+ geleistet. Die Zahlungsverpflichtung ergibt sich aus den Artikeln 92, 92a und 119 des SDÜ in Verbindung mit der C.SIS-Finanzregelung (zuletzt geändert durch den Beschluss 2010/32/EG des Rates vom 30. November 2009) und umfasste auch die Kosten für die Studien zur Entwicklung von SIS 1+RE.

16. Welche Veranlassung hatte Frankreich, eigenständig ein alternatives System zu konzipieren und einzusetzen, und wann hat Frankreich damit begonnen?

Das alternative System SIS 1+RE ist nur konzipiert, aber nicht im Einsatz.

Gemäß Artikel 92 Absatz 3 SDÜ ist Frankreich zuständig für die technische Unterstützungseinheit des Schengener Informationssystems. Artikel 92a SDÜ weist der technischen Unterstützungseinheit und Frankreich Aufgaben für die Übergangszeit vom SIS 1+ zum SIS II zu.

Infolge der Verzögerungen beim SIS II wurde die Erneuerung der SIS 1+-Technik notwendig, um weiterhin den stabilen Betrieb des Systems zu gewährleisten. Nach Abschluss der Erneuerungsarbeiten wird das SIS 1+ dem neuesten Stand der Technik entsprechen. Angesichts des kritischen Projektverlaufs beim SIS II wurde mit der Beauftragung der Systemüberarbeitung zugleich eine Machbarkeitsstudie verbunden, auf deren Grundlage ein praktikables alternatives technisches Szenario für die Weiterentwicklung des SIS 1+ zum SIS II im Rahmen eines Notfallplans ausgearbeitet werden sollte.

Frankreich wurde auf einer Sondersitzung der Ratsarbeitsgruppe SIS-TECH (Technische Aspekte des Schengener Informationssystems) am 28. November 2008 gebeten, diese Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben. In dem Haushaltsansatz für die Installation und den Betrieb des SIS 1+ sind Gelder für Studien vorgesehen. Daraus wurde auch die erbetene Machbarkeitsstudie finanziert.

17. Gab es hierfür einen Auftrag durch die Kommission, den Rat, die französische Regierung?

Wenn ja, warum wurde dieser Auftrag ausgelöst, und zu welchem Zeitpunkt geschah dies?

Der Rat hat auf seiner Tagung am 26./27. Februar 2009 auf Basis der Machbarkeitsstudie um Prüfung gebeten, inwieweit sich mit dem alternativen Szenario auf der technischen Grundlage der Weiterentwicklung des SIS 1+ die im Rechtsrahmen für die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS II festgelegten Ziele des SIS II erreichen lassen. Diese Bitte wurde durch den Rat erteilt, nachdem erkennbar war, dass die Migration von SIS 1+ nach SIS II nicht wie geplant im September 2009 würde stattfinden können.

Frankreich hat am 1. April 2009 eine Ausschreibung veröffentlicht und am 20. Mai 2009 über das Ergebnis berichtet. Ein Auftrag an die Firma wird erst erteilt, wenn der Rat sich für SIS 1+RE entscheidet.

18. Mit welchen Argumenten hält die Bundesregierung angesichts der wiederholt festgestellten Unsicherheiten in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht von SIS II den Aufbau der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen ab Januar 2012 weiterhin für sinnvoll und machbar?

Die Bundesregierung ist unter Beachtung der grundsätzlich restriktiven Auffassungen von Bundestag und Bundesrat gegenüber der Neueinrichtung von Agenturen der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Einrichtung einer neuen Verwaltungsbehörde auch insoweit mit starken Vorbehalten entgegengetreten, als die Folgenabschätzungsstudie der Europäischen Kommission keine hinreichenden Argumente für die Agentur-Lösung und gegen alternative Szenarien (z. B. Mandatierung eines Mitgliedstaates durch die Europäische Kommission) lieferte. Die Verhandlungen in den ratsvorbereitenden Gremien haben jedoch gezeigt, dass Deutschland mit dieser Haltung weitgehend isoliert war. Auch in der Orientierungsdebatte zur IT-Agentur im J/I-Rat am 30. November/1. Dezember 2009 sprachen sich nur Deutschland und Dänemark für eine Alternative zur Agentur aus.

Die grundsätzlichen Zweifel bestehen weiterhin. Allerdings ist angesichts der Tatsache, dass unter dem Vertrag von Lissabon nunmehr qualifizierte Mehrheiten den Ausschlag geben, eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber der IT-Agentur nicht durchsetzbar. Die Bundesregierung beteiligt sich deshalb aktiv an den weiteren Beratungen, um so Einfluss auf die Ergebnisse nehmen und deutsche Interessen durchsetzen zu können.

19. Welche massiven datenschutzrechtlichen Bedenken haben die Ansiedlung der Systeme SIS II, VIS und EURODAC bei einem Mitgliedstaat oder FRONTEX (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen) oder EUROPOL (Europäisches Polizeiamt) anstelle des Aufbaus einer eigenständigen Agentur verhindert?

Hauptargument waren nicht massive datenschutzrechtliche Bedenken, sondern vorwiegend von der Europäischen Kommission benannte „kulturellen Differenzen“ zwischen den Organisationen, die fachlich für die einzelnen IT-Systeme verantwortlich seien, und den polizeilichen Aufgabenstellungen der beiden Agenturen. Im Vergleich zu einer Aufgabenübertragung an einen Mitgliedstaat böte das Agenturszenario eine größere Gewähr für haushälterische und organisatorische Transparenz und Partizipation.

20. Für welche weiteren IT-Systeme könnte die neue Agentur möglicherweise zuständig werden, wie es die Bundesregierung als weitere Ziele der Verordnung zum Aufbau der Agentur (Ratsdok. 8151/10) angibt?

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht die Entwicklung und Verwaltung anderer IT-Großsysteme in Anwendung von Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vor.

Konkrete Vorschläge sind der Bundesregierung nicht bekannt.

21. Welche Art Forschungsprojekte und Pilotprojekte beziehungsweise welche konkreten Projekte sollen im Rahmen der Agentur zusätzlich zum Betriebsmanagement der IT-Systeme angegangen werden?

Der Aufgabenbereich ist im Entwurf der Europäischen Kommission sehr weit gefasst und beschränkt sich nicht auf das „operative Betriebsmanagement“. So sollen auch Pilotstudien für die Entwicklung und/oder das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im gesamten JI-Bereich umfasst sein. Für diese weiteren Initiativen sieht der Entwurf das alleinige Vorschlagsrecht durch die Europäische Kommission vor.

Konkrete Vorschläge sind der Bundesregierung nicht bekannt.