



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2011
SEK(2011) 1365 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Auflegung des Programms "Justiz" für den Zeitraum 2014 bis 2020**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Auflegung des Programms "Rechte und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014 bis
2020**

{KOM(2011) 758 endgültig}
{SEK(2011) 1364 endgültig}

Im Finanzierungszeitraum 2007-2013 werden die Finanzmittel im Bereich Justiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft im Rahmen folgender sechs Programme bereitgestellt: „**Ziviljustiz**“ (JCIV), „**Strafjustiz**“ (JPEN), „**Grundrechte und Unionsbürgerschaft**“ (FRC), „**Daphne III**“ (DAP), „**Drogenprävention und -aufklärung**“ (DPIP) sowie „**Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress**“ (Abschnitte „**Nichtdiskriminierung und Vielfalt**“ und „**Gleichstellung der Geschlechter**“).

1. VERFAHREN UND KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Zur Vorbereitung der Vorschläge für den Zeitraum 2014-2020 wurden **Halbzeitbewertungen** für die laufenden Programme durchgeführt. Die Ergebnisse der Bewertungen für JCIV, JPEN, FRC, DAP und DPIP wurden bereits veröffentlicht. Progress wurde mittels der jährlichen Leistungsberichte evaluiert, und die Ergebnisse wurden durch die Zwischenergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms ergänzt.

Eine **öffentliche Konsultation der Interessengruppen** über die Zukunft der finanziellen Unterstützung im Bereich Justiz, Rechte und Gleichstellung fand zwischen 20. April und 20. Juni 2011 statt. 187 Antworten (von 37 Einzelpersonen und 150 Organisationen) gingen ein. Darin wurde der Mehrwert der EU in allen Förderbereichen weitgehend anerkannt und die Vereinfachung der Verwaltung und der Verfahren eingefordert. Die meisten der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden positiv bewertet, und es gab Übereinstimmung im Hinblick auf die vorgeschlagenen Arten von Maßnahmen und Durchführungsmechanismen. Eine öffentliche Konsultation zu einem möglichen Nachfolgeinstrument für Progress fand zwischen 4. April 2011 und 27. Mai 2011 statt.

Die Konsultation der **Lenkungsgruppe Folgenabschätzung** unter Einbindung des Juristischen Diensts, des Generalsekretariats und der GD BUDG, EMPL, HOME, SANCO, COMM, EAC, COMP und MARKT begann am 20. Mai 2011. Die Lenkungsgruppe trat zweimal zusammen und begleitete die Endphase der Folgenabschätzung.

2. DAS DERZEITIGE SYSTEM DER FINANZIELLEN UNTERSTÜTZUNG

Im Finanzierungszeitraum 2007-2013 gibt es sechs Programme zur Unterstützung der Politik der EU in den Bereichen Justiz, Rechte und Gleichstellung mit einem **relativ kleinen Gesamtbudget von 791 Mio. EUR** für den gesamten Zeitraum. Sie werden im Wege der direkten zentralen Mittelverwaltung mit jährlicher Programmplanung und drei Arten von Maßnahmen durchgeführt: länderübergreifende Projekte (maßnahmenbezogene Finanzhilfen), Unterstützung von NRO (Betriebskostenzuschüsse) und Initiativen der Kommission. Die Programme im Einzelnen:

- Programm „**Ziviljustiz**“ (JCIV) – 109,5 Mio. EUR (2007-2013),
- Programm „**Strafjustiz**“ (JPEN) – 199,3 Mio. EUR (2007-2013),
- Programm „**Grundrechte und Unionsbürgerschaft**“ (FRC) – 97,25 Mio. EUR (2007-2013),
- Programm „**Daphne III**“ (DAP) - 121,43 Mio. EUR (2007-2013),

- Programm „**Drogenprävention und -aufklärung**“ (DPIP) – 22,35 Mio. EUR (2007-2013),
- Programm „Progress“ – Abschnitte „**Nichtdiskriminierung und Vielfalt**“ und „**Gleichstellung der Geschlechter**“ – 241,52 Mio. EUR (2007-2013), das entspricht 35 % des gesamten „Progress“-Budgets.

3. PROBLEMSTELLUNG

Wie im Stockholmer Programm bestätigt, gehört die Weiterentwicklung des **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** weiterhin zu den **Prioritäten der Europäischen Union**. Obwohl in diesem Bereich schon bedeutende Fortschritte erzielt wurden, **ist Europa weiterhin mit Herausforderungen konfrontiert**, die umfassend angegangen werden sollten.

Politische Herausforderungen

Die **justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen** ist weiterhin unzureichend. Der Zugang zur Justiz sollte Realität werden, die Verbraucherrechte müssen gestärkt und Unterschiede im Vertragsrecht zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Im Bereich des Strafrechts muss die Umsetzung bestehender Instrumente verbessert werden; gleichzeitig kommt dem respektvollen Umgang mit den Opfern große Bedeutung zu. Im Bereich der Strafjustiz ist für die Verhütung der **Drogenkriminalität** ein langfristiger, integrierter und multidisziplinärer Ansatz auf EU-Ebene erforderlich.

Die **Unionsbürgerschaftsrechte** sind nun im EU-Primärrecht fest verankert und wurden im Sekundärrecht wesentlich weiterentwickelt. Die EU-Bürger stoßen jedoch bei der Ausübung dieser Rechte noch immer auf Schwierigkeiten. Mangelnde Information wird von ihnen als eines der größten Hindernisse beim grenzüberschreitenden Verkehr und bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit angesehen.

Das Interesse an und die Erwartungen in die Durchsetzung der **EU-Grundrechtecharta** sind hoch. Es gibt jedoch häufig Missverständnisse im Hinblick auf den Zweck der Charta und die Situationen, in denen sie anwendbar bzw. nicht anwendbar ist. Im Bereich der **Rechte des Kindes** ist diese Unkenntnis besonders ausgeprägt.

Trotz bedeutender Fortschritte bei der **Gleichstellung von Frauen und Männern** bleiben wesentliche Ungleichgewichte auf globaler und auf EU-Ebene bestehen. Die **Gewalt gegen Frauen** ist ein Ausdruck dieses Ungleichgewichts in einer ihrer schlimmsten Formen.

Ein großer Teil der Bevölkerung der EU ist regelmäßig **Diskriminierungen** ausgesetzt. Die Unionsbürger kennen jedoch für den Fall, dass sie Opfer von Diskriminierung oder Belästigung werden sollten, ihre Rechte nicht ausreichend.

Die EU ist der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit **Behinderungen** beigetreten. Dennoch sind Menschen mit Behinderungen noch nicht in der Lage, die in dem Übereinkommen festgeschriebenen Rechte und Grundfreiheiten voll auszuüben.

Die Rolle der finanziellen Unterstützung

Mithilfe der finanziellen Unterstützung sollen die legislativen und politischen Maßnahmen der EU gefördert werden. Behoben werden sollen insbesondere folgende Probleme:

- Unzureichende Kenntnis des gemeinsamen Besitzstandes der EU und der EU-Politiken seitens derjenigen Personen, die Rechte daraus ableiten,
- unzureichende Kenntnis des gemeinsamen Besitzstandes der EU und der EU-Politiken seitens der Fachleute, was zu uneinheitlicher und ungenügender Anwendung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU führt,
- unzureichende Zusammenarbeit und Informationsaustausch auf länderübergreifender Ebene und mangelndes Vertrauen zwischen Behörden, z. B. Justizbehörden,
- Bedarf an Informationen, Nachweisen, Forschungstätigkeit und bewährten Verfahren im Hinblick auf die konkrete Sachlage und die Bedürfnisse vor Ort, um die Entwicklung von EU-Rechtsvorschriften und EU-Politiken voranzubringen.

Daher sollte sich die Förderung auf Bereiche beschränken, wo sie einen klaren Mehrwert erbringen kann:

- Sie sollte die **Wirksamkeit der Rechtsvorschriften** erhöhen, vor allem durch die Förderung von:
 - Informations- und Öffentlichkeitsarbeit
 - Weiterbildung und Kapazitätenaufbau für Juristen und andere Fachkräfte.
- Finanzielle Unterstützung spielt auch eine wichtige Rolle bei der Förderung der **Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg**, vor allem durch
 - Stärkung der Netzwerke
 - grenzübergreifende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung.
- Finanziell unterstützt werden sollten darüber hinaus auch folgende Tätigkeiten:
 - **Forschung, Analyse und andere unterstützende Tätigkeiten**, die darauf ausgerichtet sind, dem Gesetzgeber klare, detaillierte Informationen über die Probleme und die aktuelle Lage an die Hand zu geben.

Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der finanziellen Unterstützung

In Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission „Ein Haushalt für Europa 2020“ muss der Haushalt auf politische Entwicklungen reagieren können und leicht an sie anzupassen sein, d. h. er muss **Flexibilität** gewährleisten. Dieser Ansatz wird derzeit durch die **Aufteilung** auf sechs getrennte Programme behindert. Die gegenwärtige Aufteilung führt zu **Überschneidungen** bei der finanziellen Unterstützung, die dem Bedarf nach **größerer Unterstützung der politischen Prioritäten** für alle sechs Programme entgegenstehen.

Die Halbzeitbewertungen haben die allgemeine **Wirksamkeit** der Programme bestätigt, sie haben jedoch auch Probleme aufgedeckt, darunter die zu **breite Streuung der Mittel** durch die Finanzierung vieler kleiner Projekte mit begrenzter Außenwirkung. Obwohl für eine Vielzahl von Projekten finanzielle Unterstützung zur Verfügung gestellt wird, ist die Förderung **geografisch nicht ausgewogen**. Den Halbzeitbewertungen zufolge muss mehr getan werden, um die **Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse und des Outputs** der

finanzierten Tätigkeiten zu verbessern. Eine bessere Verbreitung geht Hand in Hand mit einer **besseren Bewertung und einem besseren Monitoring**.

Was die **Effizienz** angeht, so wird in den Halbzeitbewertungen ebenso wie in der öffentlichen Konsultation auf die **komplexen, bürokratischen Verfahren** hingewiesen, **mit denen die Antragsteller konfrontiert sind**. Die Vielzahl der Verfahren, die mit den verschiedenen Programmen verbunden sind, bedeuten **für die Kommission einen hohen Verwaltungsaufwand**. Die Vielzahl der Verfahren und der hohe Verwaltungsaufwand tragen zur **Länge der Verfahren** bei.

4. GRUNDLAGE FÜR EIN TÄTIGWERDEN DER EU

Die Grundlage für das Tätigwerden der EU ergibt sich aus folgenden Artikeln des AEUV:

Innerhalb des Titels V:

- justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Artikel 81 Absätze 1 und 2 AEUV)
- justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 82 AEUV)
- Kriminalprävention (Artikel 84 AEUV)

Außerhalb des Titels V:

- Diskriminierungsverbot (Artikel 19 Absatz 2 AEUV)
- Unionsbürgerschaft (Artikel 21 Absatz 2 AEUV)
- Binnenmarkt (Artikel 114 AEUV)
- Gesundheitswesen (Artikel 168 AEUV)
- Verbraucherschutz (Artikel 169 AEUV)
- Verwaltungszusammenarbeit (Artikel 197 AEUV).

Subsidiaritätsprinzip

Maßnahmen auf EU-Ebene haben einen klaren Vorteil im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, insbesondere bei der Förderung von grenzübergreifender Zusammenarbeit, Networking und gegenseitigem Vertrauen. Außerdem werden durch diese Maßnahmen eine einheitliche Auslegung und Anwendung der EU-Rechtsinstrumente in allen Mitgliedstaaten gewährleistet und Größenvorteile erzielt.

5. ZIELE

Allgemeines Ziel:

- Beitrag zur Entwicklung eines europäischen Rechtsraums, in dem die Rechte und die Gleichheit der Geschlechter geachtet werden, mittels zielgerichteter, wirksamer und effizienter Fördermaßnahmen

Spezifische und operationelle Ziele:

- Sicherstellung, dass die Programme *so ausgerichtet* sind, dass sie die Strategien im Bereich Justiz, Rechte und Gleichstellung unterstützen und auf die Entwicklungen in diesem Bereich reagieren können:

Sicherstellung der Flexibilität in der Mittelzuweisung, Verringerung von Überschneidungen und Fragmentierung.

- Ausrichtung der finanziellen Unterstützung an spezifischen Tätigkeitsbereichen, die einen klaren Mehrwert haben und auf die jährlich festgelegten politischen Prioritäten abgestimmt sind:

Erhöhung der Bekanntheit des EU-Rechts und der EU-Politiken und Verbesserung der diesbezüglichen Kenntnisse; Unterstützung der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts und der EU-Politiken in den Mitgliedstaaten; Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit; Förderung des Informationsaustauschs und bewährter Praktiken; Verbesserung der Kenntnis und des Verständnisses des EU-Rechts im Hinblick auf faktengestützte Politikgestaltung.

- Verbesserung der *Wirksamkeit* und der Leistungsorientierung der Programme:

Verhinderung einer zu breiten Streuung der Mittel; Gewährleistung einer höheren geografischen Ausgewogenheit; Verbesserung der Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse; Verbesserung von Monitoring und Evaluierung der Programme.

- Verbesserung der *Effizienz* der Programme:

Vereinfachung und Verkürzung der Verfahren für die Empfänger von Finanzmitteln und Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Kommission.

6. OPTIONEN

Option 0 – Ausgangsszenario

Im Ausgangsszenario bleiben die Programme in ihrer derzeitigen Form bestehen.

Option A – Sechs Programme – Status quo und Verbesserungen auf Verwaltungsebene

Bei der Aufrechterhaltung von sechs Programmen, die den bestehenden ähnlich sind, könnten einige, jedoch nicht alle erkannten Probleme durch Vereinheitlichung der Zielvorgaben und der Programmverwaltung behoben werden.

Option B – Zwei Programme

Bei dieser Option würden alle in Option A vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt. Zusätzlich käme es durch die Zusammenfassung der bestehenden sechs in zwei Programme, ein

Programm „Justiz“ (mit den gegenwärtigen Programmen JCIV, JPEN und DPIP) und ein Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ (mit den Programmen FRC, DAP und den zwei Abschnitten des „Progress“-Programms) zu weiteren Verbesserungen. Als Ergebnis dieser Zusammenlegung wären alle Verfahren nur zweimal (statt sechsmal) durchzuführen. Diese Vereinfachung hätte eine deutliche positive Auswirkung auf alle Probleme, die sich in Zusammenhang mit Ausrichtung, Wirksamkeit und Effizienz stellen.

Option C – Ein Programm

Bei dieser Option würde nur ein Programm durchgeführt, entweder im Bereich Justiz oder im Bereich Rechte und Unionsbürgerschaft. Diese Option hätte die Vorteile der Option B für den geförderten Bereich, jedoch würde die finanzielle Unterstützung für den anderen Bereich komplett eingestellt.

Verworfenne Optionen

Ein Wechsel von zentraler Mittelverwaltung zu **geteilter Mittelverwaltung** wird wegen des geringen Anteils am EU-Haushalt, der diesem Bereich zugewiesen wird, sowie des daraus folgenden unangemessen hohen Verwaltungsaufwands verworfen.

Eine moderate Änderung der direkten zentralen Mittelverwaltung würde die Eingliederung der Ziele zur Förderung der Politik im Bereich Justiz, Rechte und Gleichstellung **in die Ziele anderer EU-Förderprogramme** bedeuten. Diese Option wird verworfen, weil sie zu einer hohen Fragmentierung der Ziele und zu geringerer Wirksamkeit führen würde.

Die **Einstellung der finanziellen Unterstützung** für den Bereich Justiz, Rechte und Gleichstellung wird ebenfalls verworfen, da sie ein wesentliches Instrument zur Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung der Strategien der EU und zur Bereitstellung von Informationen sowie Bewusstseinsbildung in diesem sich rasch ändernden Bereich darstellt.

7. FOLGENABSCHÄTZUNG

Option 0 – Ausgangsszenario

Die Auswirkungen dieser Option würde der derzeitigen Situation entsprechen. Die Programme würden weiterhin erfolgreich durchgeführt, ihre Mängel würden jedoch die volle Entfaltung ihres Potenzials verhindern.

Option A – Sechs Programme – Status quo und Verbesserungen auf Verwaltungsebene

Die Ausrichtung auf spezifische Tätigkeitsbereiche würde das Erreichen der Finanzierungsprioritäten erleichtern. Eine verbesserte Verwaltung würde Maßnahmen zur erhöhten Wirksamkeit der Programme in die Praxis umsetzen. Zudem würde eine gestraffte Verwaltung einige der Probleme in Bezug auf die Ausrichtung (Überschneidungen) und auf die Effizienz (d. h. einfachere Verfahren für Antragsteller) beheben. Diese Verbesserungen wären jedoch beschränkt, da die große Anzahl der Programme, die die Ursache für viele der Probleme ist, nicht verringert würde.

Option B – Zwei Programme

Die Zusammenlegung der Programme wäre eine wirksamere Maßnahme, um zu gewährleisten, dass die politischen Prioritäten genügend berücksichtigt werden, und um die Zuweisung der Mittel flexibler zu gestalten. Weniger Programme würden auch eine geringere Fragmentierung und weniger Überschneidungen mit sich bringen.

Im Hinblick auf die Effizienz würde die Zusammenlegung der Programme die Anzahl der notwendigen Verfahren reduzieren. Weniger und straffere Verfahren würden eine Vereinfachung für die Antragsteller, weniger Verwaltungsaufwand und daher kürzere Verfahren im Vergleich zu Option A mit sich bringen.

Diese Vereinfachung und Effizienzsteigerung der Programme hätte eine bedeutende positive Auswirkung auf ihre Wirksamkeit. Alle Maßnahmen der Option A wären anwendbar und hätten eine größere Auswirkung, da für die Aufgaben zusätzliches Personal zur Verfügung stünde.

Option C – Ein Programm

Die Durchführung eines einzigen Programms hätte Vorteile in Bezug auf Vereinfachung, einheitliche Verfahren und Flexibilität. Es wäre jedoch nicht möglich, die politischen Prioritäten und den Bedarf des gesamten Politikbereichs abzudecken, sondern nur den Bedarf des zur Unterstützung ausgewählten Bereichs. Der geförderte Bereich des Programms wäre so wirksam wie in Option B, die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung insgesamt wäre jedoch beeinträchtigt, da der andere Politikbereich ausgeschlossen wäre.

8. BEVORZUGTE OPTION

Die bevorzugte Option ist die Durchführung von **zwei Programmen**, die den **gesamten Bereich der derzeitigen Förderprogramme abdecken (Option B)**. Diese Option umfasst alle Vorteile und keine Nachteile im Vergleich zum Ausgangsszenario. Option A erhält nicht den Vorzug, da diese Option lediglich beschränkte Verbesserungen bietet, jedoch die Ursachen der Probleme nicht vollständig aufgreift. Option C deckt nur einen Teil der Politikbereiche ab, obwohl sie die meisten Vorteile in Bezug auf die Verwaltung hätte.

9. MONITORING UND EVALUIERUNG

Die Monitoring- und Evaluierungspflichten, die regelmäßige Berichterstattung und die Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen wären in den Rechtsgrundlagen der Programme enthalten. Die **ergebnisorientierte Verwaltung** und **Leistungsmessung** würden auf Grundlage von Leistungsindikatoren gefördert.