



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2011
KOM(2011) 749 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ein offenes und sicheres Europa:
Die Haushaltsmittel für den Bereich Inneres für 2014 - 2020**

{SEK(2011) 1358 endgültig}
{SEK(2011) 1359 endgültig}

1. FINANZIERUNG IM BEREICH INNERES

1.1. Die Finanzierung im Bereich Inneres in einem größeren Zusammenhang

Die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein Eckstein des europäischen Projekts. Die Strategien im Bereich Inneres tragen zu diesem Projekt bei; sie gestalten ein Europa, in das die Menschen ungehindert einreisen, in dem sie sich frei bewegen und leben und in dem sie darauf vertrauen können, dass ihre Rechte gewahrt werden und ihre Sicherheit gewährleistet ist. Ein integriertes Konzept für Migration und Sicherheit kann für die EU und ihre Partnerländer außerhalb der EU von Vorteil sein. Die zunehmende Bedeutung des Bereichs Inneres wurde im Stockholmer Programm¹ und dem dazugehörenden Aktionsplan² bestätigt. Der Bereich Inneres gehört zu den Bereichen, die unter dem Vertrag von Lissabon³ starke Änderungen erfahren haben. In der Mitteilung der Kommission zur EU-Strategie der inneren Sicherheit⁴ werden klare strategische Ziele festgelegt und eine Grundlage für abgestimmte Maßnahmen geschaffen, um die gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre zu bewältigen. Dank der Zusammenarbeit und Solidarität auf EU-Ebene und mit den Ländern außerhalb der EU konnten bei der Schaffung eines offeneren und sicherer Europa beträchtliche Fortschritte erzielt werden.

Trotz dieser Fortschritte sieht sich Europa noch vielen Herausforderungen gegenüber. Es bedarf eines umfassenden, kohärenten und wirksamen Vorgehens, um der Herausforderung der Migration zu begegnen. Die Bürger erwarten zudem von der Union, dass sie durch Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und sonstiger Bedrohungen einen Beitrag zur Sicherheit leistet. Bei der Verwirklichung der Ziele der Union im Bereich Inneres und der Erzielung konkreter Ergebnisse kommt dem EU-Haushalt zentrale Bedeutung zu. Die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts konnte mit Hilfe verschiedener Instrumente (z.B. Ausgabenprogramme, Netzwerke, IT-Großsysteme und EU-Agenturen) vollendet werden.

In ihrer Mitteilung vom 29. Juni 2011 zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen⁵ schlug die Kommission für den Zeitraum 2014-2020 einen Haushalt für Inneres in Höhe von 10,9 Mrd. EUR (in jeweiligen Preisen) vor. Damit wird das am Ende des Finanzrahmens 2007-2013 vorgesehene Ausgabenniveau beibehalten; es bleibt unter 1 % des EU-Gesamthaushalts. Der auf der Grundlage von Bewertungsergebnissen und Konsultation der beteiligten Akteure erstellte mehrjährige Finanzrahmen bietet die Gelegenheit, die Ausgaben auf EU-Ebene besser auf die strategischen politischen Ziele der Union abzustellen. Und, was von entscheidender Bedeutung ist, der neue Finanzrahmen bietet auch die Möglichkeit, die Struktur der EU-Finanzierung zu verbessern und zu vereinfachen. In dieser Mitteilung wird dargelegt, wie die Kommission die sich im Bereich Inneres bietenden Möglichkeiten genutzt hat.

¹ Ratsdokument 17024/09 vom 1./2. Dezember 2009.

² KOM(2010) 171 endg. vom 20. April 2010.

³ ABl. C 115 vom 9. Mai 2008.

⁴ KOM(2010) 673 endg. vom 22. November 2010.

⁵ KOM(2011) 500 endg. vom 29.Juni 2011.

1.2. Ein Blick in die Zukunft: Herausforderungen im Politikbereich Inneres

Auch in den kommenden Jahrzehnten wird die Union große Herausforderungen im Bereich Inneres zu bewältigen haben. Sie wird den Menschenhandel bekämpfen und ordnungsgemäß gegen die irreguläre Migration vorgehen müssen. Gleichzeitig muss die Union weiterhin Solidarität mit denen zeigen, die des internationalen Schutzes bedürfen. Die Vollendung eines stärker schützenden und wirksameren gemeinsamen europäischen Asylsystems, das unsere Werte widerspiegelt, gehört nach wie vor zu unseren vorrangigen Zielen.

Angesichts des demografischen Wandels, der strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt und des Wettbewerbs um Fachkräfte wird eine vorausschauende, legale Einwanderungs- und Integrationspolitik von entscheidender Bedeutung für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des sozialen Zusammenhangs der EU, die Bereicherung unserer Gesellschaften und die Schaffung von Möglichkeiten für alle sein. Diese Politik ist im Zusammenhang mit den sieben Leitinitiativen der „Europa 2020“-Strategie⁶ zu sehen. Die Leitinitiativen sollen dazu beitragen, dass die EU die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise überwindet und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erreicht.

Es bedarf eines sicheren und geschützten Umfelds, das dem wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Wachstum der EU förderlich ist. Der EU kommt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zu: sei es bei der Bekämpfung von Bedrohungen durch schwere und organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität und Terrorismus, sei es bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen oder bei der Gewährleistung einer raschen Reaktion auf von Menschenhand verursachte Katastrophen oder Naturkatastrophen. Im Zeitalter der Globalisierung, in dem die Bedrohungen größer werden und eine zunehmend grenzübergreifende Dimension haben, kann kein Mitgliedstaat mehr allein auf sich gestellt mit diesen Bedrohungen fertig werden. Es bedarf eines kohärenten und umfassenden europäischen Konzepts, mit dem eine effiziente Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden über Grenzen und Zuständigkeiten hinweg gewährleistet wird.

Strafvollzugsmaßnahmen sind zwar zur Gewährleistung der Sicherheit von Europa notwendig, es ist aber von grundlegender Bedeutung, dass diese Maßnahmen die in der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankerten Grundrechte unberührt lassen.

Die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten und internationalen Organisationen ist zur Verwirklichung dieser Ziele von entscheidender Bedeutung. Die jüngsten Ereignisse in Nordafrika haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass die EU über ein umfassendes und abgestimmtes Konzept für die Bereiche Migration, Grenzen und Sicherheit verfügt. Die zunehmend wichtige externe Dimension der EU-Strategien im Bereich Inneres muss daher - im Einklang mit den EU-Strategien im Bereich Äußeres - verstärkt werden.

1.3. Der Mehrwert des Handelns auf EU-Ebene

Die Steuerung der Migrationsströme und die Bedrohungen der Sicherheit stellen Herausforderungen dar, die die Mitgliedstaaten auf sich allein gestellt nicht bewältigen können. Der EU-Haushalt ist eines der wichtigsten Instrumente, die der Union zur Bewältigung dieser Herausforderungen zur Verfügung stehen. Er bietet einen doppelten Mehrwert: Zum einen trägt er den unausgewogenen Forderungen Rechnung, die an einige

⁶ KOM(2010) 2020 endg. vom 3. März 2010.

Mitgliedstaaten in einer Union ohne Binnengrenzen gerichtet werden; zum anderen trägt er dazu bei, dass grenzübergreifende Maßnahmen effizienter finanziert werden als dies auf ausschließlich nationaler Ebene möglich wäre.

Einige Mitgliedstaaten sind aufgrund ihrer geografischen Lage oder der Länge der Außengrenzen der Union, deren Management ihnen obliegt, einem besonders großen Druck ausgesetzt. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen muss einhergehen mit Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen der Union. Der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten bildet daher die Grundlage der gemeinsamen Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Außengrenzen. Der EU-Haushalt stellt die zur Bewältigung der finanziellen Auswirkungen dieses Grundsatzes erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung. Im Bereich Sicherheit sind das schwere und organisierte Verbrechen, der Terrorismus und andere Bedrohungen der Sicherheit zunehmend grenzübergreifender Natur. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen den Strafverfolgungsbehörden ist von zentraler Bedeutung, um diese Verbrechen beispielsweise durch den Austausch von Informationen, gemeinsame Ermittlungen, gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen, interoperable Technologien und gemeinsame Bedrohungs- und Risikobewertungen erfolgreich zu verhindern und zu bekämpfen.

Zur Steuerung der Migrationsströme, des Managements der EU-Außengrenzen und der Gewährleistung der Sicherheit der EU sind beträchtliche Ressourcen und Kapazitäten vonseiten der Union und der Mitgliedstaaten erforderlich. Dank einer besseren Koordinierung der operativen Zusammenarbeit, wozu auch die Bündelung von Ressourcen in Bereichen wie Aus- und Fortbildung und Ausrüstungsgegenstände gehört, lassen sich Größenvorteile und Synergien erzielen. Diese wiederum gewährleisten eine effizientere Verwendung der öffentlichen Gelder und verstärken die Solidarität, das gegenseitige Vertrauen und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten im Rahmen gemeinsamer EU-Maßnahmen unter den Mitgliedstaaten. Dies ist im Bereich Sicherheit in besonderem Maße relevant, da dort die finanzielle Unterstützung gemeinsamer grenzübergreifender Aktionen jeglicher Art unerlässlich ist, um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Zoll, Grenzschutz und Justizbehörden zu verstärken.

Was die externe Dimension der Strategien im Bereich Inneres angeht, wird die Verabschiedung der entsprechenden Maßnahmen und die Ressourcenbündelung auf EU-Ebene die Position der EU erheblich stärken. Dies ist erforderlich, um Drittstaaten zu überzeugen, gemeinsam mit der Union diese migrations- und sicherheitsbezogenen Themen anzugehen, die vor allem im Interesse der Union und ihrer Mitgliedstaaten liegen.

2. FINANZIERUNGSPRIORITÄTEN

2.1. Die künftigen Haushaltssmittel für den Bereich Inneres auf einen Blick

Am 29. Juni 2011 legte die Kommission ihren Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen vor. Für den Bereich Inneres setzte die Kommission für den Zeitraum 2014-2020 einen Betrag von insgesamt 10 911 Mio. EUR (in jeweiligen Preisen) an, d.h. ein erheblicher Anstieg im Verhältnis zum Durchschnitt des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens (6 449 Mio. EUR in jeweiligen Preisen für den Zeitraum 2007-2013). Dieser Betrag umfasst nicht nur Ausgaben

für Finanzierungsprogramme sondern auch die Finanzierung von IT-Großsystemen und den im Bereich Inneres tätigen EU-Agenturen⁷.

| Haushaltsmittel für den Bereich Inneres 2014-2020 | Mio. EUR (jeweilige Preise) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Asyl- und Migrationsfonds <i>einschließlich Neuansiedlungsprogramm und Europäisches Migrationsnetzwerk</i> | 3 869 |
| Fonds für die innere Sicherheit <i>einschließlich neuer IT-Großsysteme</i> | 4 648 |
| Bestehende IT-Großsysteme und IT-Agenturen | 822 |
| Zwischensumme | 9 339 |
| Agenturen (<i>Europol, Frontex EASO, Cepol und EMCDDA</i>) | 1 572 |
| Insgesamt | 10 911 |

2.2. Zwei Fonds zur Unterstützung der Strategien im Bereich Inneres

Die Kommission schlägt vor, die Struktur der Programme im Bereich Inneres zu vereinfachen und die Fonds auf zwei zu reduzieren: einen Asyl- und Migrationsfonds und einen Fonds für die innere Sicherheit. Es bedarf zweier umfassender Finanzierungsrahmen, um die sehr unterschiedlichen, aber einander ergänzenden Hauptmaßnahmen in den Bereichen Migration und Sicherheit, die auch über 2013 hinaus die Grundlage der Maßnahmen im Bereich Inneres bilden werden, fördern zu können. Die Rechtsstruktur der Fonds ist in Anhang 1 erläutert.

Der mit Finanzmitteln in Höhe von insgesamt 3 869 Mio. EUR (in jeweiligen Preisen) ausgestattete Asyl- und Migrationsfonds wird vor allem auf die Migrationsströme und eine integrierte Migrationssteuerung abstellen. Der Fonds für die innere Sicherheit wird mit Finanzmitteln in Höhe von insgesamt 4 648 Mio. EUR (in jeweiligen Preisen) ausgestattet werden, damit die Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit⁸ und ein kohärentes und umfassendes Konzept für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, einschließlich des Managements der EU-Außengrenzen, finanziert werden können.

Beide Fonds werden eine externe Dimension haben, damit diejenigen Maßnahmen in Drittländern oder mit Bezug zu Drittländern gefördert werden können, die hauptsächlich auf die Interessen und Ziele der EU abgestellt sind und sich in der EU und ihren Mitgliedstaaten unmittelbar auswirken; darüber hinaus soll auf diese Weise die Kontinuität der im Hoheitsgebiet der EU durchgeführten Maßnahmen gewährleistet werden. Die Konzipierung und Umsetzung dieser Finanzierung wird im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der EU und ihrer Außenpolitik erfolgen. Aus den Mitteln des Fonds sollen keine entwicklungspolitisch ausgerichteten Maßnahmen gefördert werden; gegebenenfalls soll die finanzielle Unterstützung durch die Außenhilfeinstrumente der Union ergänzt werden. Während diese Instrumente entweder zur Deckung des Entwicklungsbedarfs der Empfängerländer oder zur Förderung der allgemeinen politischen Interessen der EU bei den strategischen Partnern beitragen, sollen über die Fonds im Bereich Inneres spezifische Maßnahmen in Drittstaaten gefördert werden, die der Migrationspolitik der EU und ihren

⁷ Europäisches Polizeiamt (EUROPOL), Europäische Polizeiakademie (CEPOL), Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA).

⁸ KOM(2010) 673 endg. vom 22. November 2010.

Zielen im Bereich der inneren Sicherheit entsprechen. Die Fonds werden somit eine Lücke füllen und die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente ergänzen.

Jeder Fonds wird außerdem ein zügiges Eingreifen im Falle einer Notlage ermöglichen, damit die EU rasch und wirksam auf migrations- oder sicherheitsbezogene Krisen reagieren kann.

2.2.1. Der Asyl- und Migrationsfonds

Der Asyl- und Migrationsfonds wird vor allem auf eine **integrierte Migrationssteuerung und die gesamte Bandbreite der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU** abstellen. Der Fonds wird Maßnahmen in Verbindung mit Asyl und legaler Migration, der Integration von Drittstaatsangehörigen und deren Rückkehr unterstützen. Diese Aktivitäten werden derzeit aus drei Fonds getrennt finanziert: dem Europäischen Flüchtlingsfonds, dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen und dem Europäischen Rückkehrfonds.

Im Bereich **Asyl** hat die Entwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems durch die Gewährleistung der effizienten und einheitlichen Anwendung des EU-Besitzstands im Bereich Asyl Priorität. Daher wird für Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und die Verbesserung der Asylverfahren in den Mitgliedstaaten zielen, eine finanzielle Unterstützung bereitgestellt.

Es müssen verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um ein effizienteres System der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den betreffenden Drittstaaten einzurichten. So wird beispielsweise die Einrichtung eines **Neuansiedlungsprogramms der Union**, für das ein Betrag von 560 Mio. EUR vorgemerkt wurde, aus Mitteln des Fonds unterstützt werden. Mit dem Neuansiedlungsprogramm wird ein zweifaches Ziel verfolgt: Zum einen soll einer steigenden Zahl von Flüchtlingen dauerhafte Lösungen angeboten werden, indem ihre Überstellung aus Gebieten außerhalb der EU und ihre Ansiedlung in einem EU-Mitgliedstaat unterstützt wird; zum anderen soll die strategische Wirkung der Neuansiedlung durch die besondere Berücksichtigung der Personen, für die eine Neuansiedlung auf der Grundlage gemeinsamer Neuansiedlungsrioritäten am dringendsten erforderlich ist, optimiert werden. Diese Prioritäten werden jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments und des Rates und in Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Europäischen Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten festgelegt. Der Fonds wird auch Maßnahmen unterstützen, in deren Rahmen Personen, die internationalen Schutz genießen, von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen überstellt werden (Umsiedlung innerhalb der EU). Zu diesem Zweck werden diejenigen Mitgliedstaaten finanzielle Anreize (in Form von Pauschalbeträgen) erhalten, die sich verpflichten, für zwei Jahre eine bestimmte Anzahl von Personen auf der Grundlage der gemeinsamen EU-Neuansiedlungsrioritäten neu anzusiedeln oder umzusiedeln. Darüber hinaus wird der Fonds insbesondere im Rahmen der regionalen Schutzprogramme zum Ausbau der Kapazitäten der Drittstaaten beitragen.

Im Rahmen der Maßnahmen zur **Integration von Drittstaatsangehörigen** wurden die Mitgliedstaaten bislang darin unterstützt, nationale Strategien für die Integration von Drittstaatsangehörigen einzuführen oder die bereits bestehenden nationalen Strategien auszubauen. In der nächsten Programmphase wird der Schwerpunkt auf einem stärker auf die lokalen Zielgruppen abgestellten Konzept liegen, das Strategien zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen auf lokaler oder regionaler Ebene unterstützt (z.B. Kurse in Staatsbürgerkunde, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und an der Bürgergesellschaft

gleichberechtigter Zugang zu Dienstleistungen). Dabei wird besonderes Augenmerk auf die besonderen Bedürfnisse der schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen von Migranten (Flüchtlinge, unbegleitete Minderjährige, alte Menschen und Opfer von Menschenhandel) gelegt werden. Außerdem werden Maßnahmen in den Herkunftsändern unterstützt, da sie ein zentrales Instrument sind, um die legale Migration in die EU zu erleichtern und die frühzeitige Integration zu fördern. Die unterstützenden Maßnahmen des Asyl- und Migrationsfonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen und die Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds zur Verbesserung der Qualifikationen der Migranten und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt werden einander ergänzen.

Um die legale Migration zu erleichtern wird der Fonds Finanzhilfen für Drittstaaten zur Einführung von Maßnahmen im Rahmen der **Mobilitätspartnerschaften** bereitstellen, die entweder in der EU oder in Drittstaaten durchgeführt werden und in erster Linie auf den Bedarf und die Prioritäten der EU abgestellt sind.

Im Rahmen der **Rückkehrmaßnahmen** ändert sich der Schwerpunkt: Nicht mehr der Aufbau von Kapazitäten für das Rückkehrmanagement steht im Mittelpunkt sondern die Unterstützung einer dauerhaften freiwilligen Rückkehr, von Rückkehrförderprogrammen (ohne Zwangsrückkehrmaßnahmen auszuschließen) und Wiedereingliederungsmaßnahmen sowie der Verbesserung der Behandlung der Zielgruppen vor der Rückkehr, insbesondere der Verbesserung der Haftbedingungen. Rückübernahmeverträge sind ein wichtiges Instrument für die wirksame Steuerung der Migrationsströme, insbesondere bei der Bekämpfung der irregulären Einwanderung, und ein wichtiger Bestandteil der Rückkehrstrategie der EU, da sie die rasche Rückkehr irregulärer Migranten erleichtern. Die bereitgestellten Finanzmittel sollen daher dem Ausbau der Kapazitäten der Drittstaaten zur **Rückübernahme** irregulärer Migranten dienen, entweder mit Blick auf die Wiedereingliederung ihrer eigenen Staatsangehörigen oder mit Blick auf die spätere Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen durch ihr Herkunftsland.

Die Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum haben gezeigt, dass die EU in der Lage sein muss, schnell und wirksam auf Krisensituationen und einen plötzlichen massiven Zustrom von Menschen, einschließlich gemischter Migrationsströme, zu reagieren. Der Haushalt des Fonds umfasst auch Mittel, die im Falle migrationsbezogener Krisen rasch freigegeben werden können. Durch die im Entwurf für die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung⁹ vorgesehene Erweiterung des Anwendungsbereichs der Soforthilfereserve könnten im Falle derartiger Notlagen zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden.

2.2.2. *Der Fonds für die innere Sicherheit*

Die Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit¹⁰ geht auf die im Stockholmer Programm enthaltene Forderung nach einem Fonds zur Finanzierung der Umsetzung der **Strategie der inneren Sicherheit** und eines **kohärenten und umfassenden Konzepts für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden**, einschließlich des Managements der Außengrenzen der Union, zurück. Die derzeit im Rahmen der spezifischen Programme ISEC

⁹ KOM(2011) 403 endg. vom 29. Juni 2011.

¹⁰ Aus den in Anhang 1 dargelegten Gründen sind für die Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit zwei Rechtsinstrumente erforderlich, die zusammen den Fonds bilden.

(„Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“) und CIPS („Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“) und über den Außengrenzenfonds unterstützten Maßnahmen werden daher künftig aus Mitteln des Fonds für die innere Sicherheit finanziert werden.

Für den Bereich der **inneren Sicherheit** wird der Fonds finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, Kriminalprävention und Bekämpfung der grenzüberschreitenden, schweren und organisierten Kriminalität bereitstellen sowie das Risiko- und Krisenmanagement und den Schutz kritischer Infrastrukturen der EU unterstützen. Der Fonds wird dazu beitragen, durch die Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden die schwere und organisierte Kriminalität in allen ihren Erscheinungsformen zu bekämpfen. Dies kann in Form von finanzieller Unterstützung gemeinsamer Einsätze der Strafverfolgungsbehörden (einschließlich gemeinsamer Ermittlungsteams) erfolgen sowie in Form von Ressourcenbündelung, Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen oder Schulungen für das Personal von Strafverfolgungsbehörden.

Des Weiteren werden Mittel für die Entwicklung gemeinsamer Instrumente, einschließlich interoperabler IT-Systeme und der für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden erforderlichen sicheren Kommunikationskanäle auf Ebene der Mitgliedstaaten, bereitgestellt. Zur Bekämpfung der zunehmenden Bedrohung durch Cyberkriminalität wird die Einrichtung eines Europäischen Zentrums gegen Cyberkriminalität unterstützt, das es den Mitgliedstaaten und den Organen der EU erlauben soll, operationelle und analytische Kapazitäten für einschlägige Ermittlungen aufzubauen und die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zu verstärken. Darüber hinaus werden Mittel für besonders innovative Projekte bereitgestellt, die auf die Entwicklung neuer Methoden oder Technologien zielen, vor allem Projekte zur Erprobung und Validierung der Ergebnisse EU-finanzierter Projekte im Bereich der Sicherheitsforschung. Auf diese Weise soll die Lücke zwischen den mit den Mitteln des 8. Rahmenprogramms erzielten Ergebnissen und ihrer seriennäßigen Anwendung in der Praxis geschlossen und die Arbeit des Personals der Strafverfolgungsbehörden erleichtert werden.

Auch für den **Schutz kritischer Infrastrukturen** und den Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten und der EU zur Bekämpfung von Terrorismus und anderen sicherheitsbezogenen Gefahren und Krisensituationen werden Finanzmittel bereitgestellt. Darüber hinaus werden Maßnahmen gefördert, mit denen der Zugang von Terroristen zu Finanzmitteln verhindert werden soll, einschließlich eines Europäischen Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (europäisches TFTS)¹¹, sowie der Zugang zu Explosivstoffen und zu chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen (CBRN). Weitere Mittel dienen der Förderung von Maßnahmen gegen die Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen und zur Unterstützung von Terrorismusopfern.

Des Weiteren werden Mittel für die **externe Dimension der Politik der inneren Sicherheit** bereitgestellt, beispielsweise für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Bereichen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Union haben (z.B. Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Zerschlagung von internationalen kriminellen Vereinigungen, Verhütung von Terrorakten und anderen sicherheitsbezogenen Gefahren).

¹¹

KOM(2011) 429 endg. vom 13. Juli 2011.

Zudem können im Bereich der inneren Sicherheit Zwischenfälle oder neue Bedrohungen wie Terror- oder Cyberangriffe auftreten, die eine rasche und wirksame Reaktion auf EU-Ebene erfordern. Daher umfasst der Fonds für die innere Sicherheit einen **Notfallmechanismus**, der es der EU ermöglicht, Mittel für ein rasches Eingreifen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten freizugeben. Dieser Mechanismus wird die vom Solidaritätsfonds der Europäischen Union (Unterstützung der Mitgliedstaaten bei größeren Naturkatastrophen oder von Menschenhand verursachten Katastrophen) und vom Finanzinstrument für Bevölkerungsschutz (Unterstützung bei Natur- und von Menschenhand verursachten Katastrophen, z.B. Unfälle) bereitgestellten Mittel ergänzen.

Im Bereich der **Außengrenzen** ist es an der Zeit, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Grenzkontrollen mit Mitteln aus dem EU-Haushalt stärker zu unterstützen und zwar - ausgehend von der Definition der Grenzkontrolle als öffentlicher Dienstleistung, die die Mitgliedstaaten im Interesse und im Namen der EU erbringen - auf schlüssigere und systematischere Weise. Im Rahmen des Fonds wird operative Unterstützung bereitgestellt werden, die die Mitgliedstaaten für ihre Anstrengungen zur Sicherung der Außengrenzen der Union erhalten sollen. Auch die verstärkte Umsetzung des Schengen-Besitzstands, die konsularische Zusammenarbeit im Visumbereich (z.B. Ausbau des Kleinen Grenzverkehrs und Einrichtung gemeinsamer Visumantragszentren) sowie die Weiterentwicklung eines integrierten Grenzmanagementsystems (Erneuerung und Anpassung der in den Breichen Visum und Grenzen eingesetzten Geräte bzw. der entsprechenden Infrastruktur entsprechend den neuen technischen Entwicklungen) werden unterstützt werden. Dazu wird insbesondere die Stärkung der operativen Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Standards des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) gehören.

Im Bereich der **externen Dimension des Grenzmanagements** sollen die Mittel gezielt zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten eingesetzt werden sowie zur Verstärkung bestimmter Schlüsselaspekte der Grenzüberwachungs- und -managementkapazitäten in Bereichen, die von besonderem Interesse für die EU sind und die unmittelbare Auswirkungen in der EU haben. Beispielsweise könnten im Rahmen von EUROSUR Mittel bereitgestellt werden, um Systeme und Infrastrukturen von Drittstaaten mit denen der EU zu verbinden und damit einen regelmäßigen Informationsaustausch zu ermöglichen.

IT-Großsysteme - Eine Herausforderung besonderer Art

Die IT-Großsysteme zur Unterstützung der Steuerung von Migrationsströmen über die Außengrenzen der Union stellen einen großen EU-Mehrwert dar. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, dass die Entwicklung und Verwaltung derartiger Systeme außerordentlich schwierig sein kann. In ihrer Mitteilung vom Juni 2011 schlug die Kommission vor, für die Verwaltung der **bestehenden IT-Großsysteme** (Schengen-Informationssystem II, Visa-Informationssystem und Eurodac) einen Betrag in Höhe von 822 Mio. EUR (in jeweiligen Preisen) vorzusehen. Die Verwaltung dieser Systeme wird von der Kommission auf die künftige IT-Agentur übertragen, sobald diese im Jahr 2012 ihre Arbeit aufgenommen hat.

In Bezug auf **neue IT-Systeme** wird ein mit Mitteln in Höhe von 1,1 Mrd. EUR (in jeweiligen Preisen) ausgestattetes **spezifisches Programm** im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit aufgelegt, das die Entwicklung künftiger IT-Systeme durch die Kommission und in den Mitgliedstaaten ermöglichen soll (z.B. das Ein-/Ausreisesystem und das EU-

Registrierungsprogramm für Reisende (das Paket „Intelligente Grenzen“)¹². Mit der Entwicklung dieser neuen Systeme kann erst begonnen werden, wenn das Europäische Parlament und der Rat die Rechtsgrundlage für die Systeme mit den genauen Spezifikationen erlassen haben. Daher ist davon auszugehen, dass es bis 2015, dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission die Entwicklung der Systeme der IT-Agentur übertragen wird, keine Ausgaben geben wird. Die wichtigsten Maßnahmen, die zu ihrer Durchführung veranschlagten Mittel und der Zeitplan für ihre Durchführung werden in einer auf mehrere Jahre angelegten Strategie festgelegt. Um Kosten einzusparen und um die technische Kohärenz und reibungslose Durchführung zu gewährleisten, wird die Entwicklung sowohl der zentralen als auch der nationalen Bestandteile der neuen Systeme aus Mitteln des Fonds finanziert. Sobald die Systeme ihren Betrieb aufnehmen, sollten die Zuschüsse zu den Betriebskosten auf zentraler Ebene auf die IT-Agentur übertragen werden. Die Mitgliedstaaten können die Betriebskostenzuschüsse im Rahmen ihrer mehrjährigen Programme nutzen, um die Betriebskosten dieser Systeme auf nationaler Ebene zu decken.

3. BESSERE BEREITSTELLUNG VON FINANZMITTELN

3.1. Flexible und ergebnisorientierte Programmplanung und Verwaltung der Finanzmittel für den Bereich Inneres: focus on flexibility and results

Der Großteil der für den Bereich Inneres bereitgestellten Mittel wird im Wege der geteilten Mittelverwaltung, d.h. in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, ausgeführt. Die geteilte Mittelverwaltung wird daher zum wichtigsten Durchführungsmechanismus im Bereich Inneres, wozu auch die innere Sicherheit zählt. Allerdings wird dabei nicht lediglich das derzeitige System der geteilten Mittelverwaltung fortgeführt; angestrebt wird vielmehr eine stärker ergebnisorientierte und vereinfachte geteilte Mittelverwaltung.

Die direkte und indirekte Mittelverwaltung wird für die technische Hilfe, spezifische länderübergreifende oder besonders innovative Projekte und für die meisten Maßnahmen in und in Bezug auf Drittstaaten beibehalten sowie zur Unterstützung nichtstaatlicher Akteure, zur Förderung von Veranstaltungen und Studien und um die rasche Freigabe von Finanzmitteln im Falle einer Notlage gewährleisten zu können.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur künftigen Finanzierung im Bereich Inneres forderten die beteiligten Akteure einen einfacheren und leichteren Zugang zu Finanzmitteln. Diesen Forderungen wurde bei der Konzipierung der neuen Fonds im Bereich Inneres Rechnung getragen. In seiner Entschließung vom 8. Juni 2011 begrüßte das Europäische Parlament die Absicht der Kommission, die Zahl der Finanzinstrumente im Bereich Inneres auf zwei Fonds zu verringern und im Rahmen des Möglichen zur geteilten Mittelverwaltung überzugehen. Das Parlament glaubt, dass dieses Vorgehen ganz erheblich zu der angestrebten Vereinfachung, Rationalisierung, Konsolidierung und Transparenz der Finanzierung im Bereich Inneres beitragen wird¹³.

Solide Monitoring- und Evaluierungsregelungen sind unerlässlich, um die Fortschritte messen zu können, die durch die Interventionen der Fonds erzielt wurden. Allerdings eignen sich die Bereiche Migration und Sicherheit nicht dafür, präzise Indikatoren festzulegen und

¹² KOM(2011) 630 endg. vom 25. Oktober 2011.

¹³ P7_TA(2011)0266 vom 8. Juni 2011.

anzuwenden, weil sie im Wesentlichen von externen Faktoren beeinflusst werden oder schwierig zu überwachen sind. So ist beispielsweise die Zahl der Asylbewerber, die in der EU ankommen, von der politischen Stabilität bzw. Instabilität in Drittstaaten abhängig, und da die irreguläre Einwanderung im Verborgenen geschieht, ist es schwierig, das gesamte Ausmaß zu messen. Das Niveau der Ausgaben für die Bereiche Migration und Sicherheit sollte daher nicht ausschließlich von Zahlen abhängig gemacht werden, die nicht unbedingt die Situation vor Ort widerspiegeln oder im Wesentlichen durch externe Faktoren beeinflusst werden. Aus diesem Grund basieren die für die beiden Fonds vorgeschlagenen Monitoring- und Evaluierungsvorkehrungen sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Bewertungen (einschließlich Risikobewertungen), die eine Reihe von Indikatoren berücksichtigen.

3.1.1. Geteilte Mittelverwaltung

Für die Finanzmittel, die nach dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet werden, bedarf es eines flexiblen Zyklus der Programmplanung und Berichterstattung, um sicherzustellen, dass die nationalen Programme der Mitgliedstaaten mit den auf EU-Ebene festgelegten Prioritäten und Zielen im Einklang stehen.

Die Kommission schlägt vor, anstelle des derzeitigen Systems (jährliche Programmplanung innerhalb eines mehrjährigen Rahmens im Einklang mit umfassend definierten politischen Prioritäten) eine mehrjährige Programmplanung einzuführen, der ein Politikdialog vorausgeht. Zu Beginn des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens wird die Kommission auf Ebene der leitenden Beamten einen Politikdialog mit den einzelnen Mitgliedstaaten über die Finanzierung im Bereich Inneres führen; für bestimmte Teile des Fonds für die innere Sicherheit wird der Politikdialog mit den mit dem Schengen-Besitzstand assoziierten Staaten vor den Verhandlungen über ihre mehrjährigen Programme stattfinden. Durch die Einbeziehung der zuständigen zentralen Behörden jedes teilnehmenden Staates und durch die Konzentration auf die Frage, wie der betreffende Staat die EU-Mittel nutzen wird, um zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU im Bereich Inneres beizutragen, wird der Politikdialog zu einer stärkeren Ausrichtung auf Ziele, Ergebnisse und Auswirkungen (anstelle von Inputs und Outputs). Die Kommission wird das Europäische Parlament über die Ergebnisse des Politikdialogs unterrichten.

Die Finanzmittel werden grundsätzlich in Form einer Kombination aus einem Grundbetrag und einem variablen Betrag unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt. Der auf der Grundlage objektiver Kriterien und des Bedarfs der einzelnen Mitgliedstaaten berechnete Grundbetrag wird den Mitgliedstaaten zu Beginn des neuen mehrjährigen Finanzrahmens zugewiesen. Dieses Vorgehen wird die Kontinuität der Finanzierung gewährleisten und den Mitgliedstaaten die zur Planung ihrer nationalen Programme erforderliche Berechenbarkeit bieten. Zu dem Grundbetrag wird ein variabler Betrag hinzugefügt, dessen Höhe von der Bereitschaft jedes einzelnen Mitgliedstaats abhängt, im Rahmen seines nationalen Programms Maßnahmen zu finanzieren, die spezifischen EU-Prioritäten (im Unterschied zu „Unionsmaßnahmen“ im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung) entsprechen. Diese Finanzmittel werden in zwei Phasen zugewiesen: während des Politikdialogs zu Beginn des mehrjährigen Finanzrahmens und nach einer Halbzeitbewertung im Jahr 2017. Die für Neuansiedlungs- und/oder Umsiedlungsmaßnahmen im Rahmen des Asyl- und Migrationsfonds vorgesehenen Finanzmittel werden unter den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer für zwei Jahre geltenden Zusage verteilt.

In den nationalen mehrjährigen Programmen, die den Ergebnissen der Politikdialoge Rechnung tragen, wird die Ausgangssituation beschrieben und dargelegt, welche allgemeinen

Ziele der betreffende Mitgliedstaat im Bereich Inneres verwirklichen will und welche spezifischen Ziele er mit den Mitteln des Fonds erreichen will. In den nationalen Programmen werden Ziele und jeweils Beispiele für Schlüsselmaßnahmen angegeben. Außerdem wird in einem Finanzplan für den gesamten Zeitraum von sieben Jahren angegeben, wie die zugewiesenen Mittel gebunden und ausgegeben werden sollen.

Um die Fortschritte messen zu können, müssen die Mitgliedstaaten jährlich über die Ergebnisse Bericht erstatten, die sie im Rahmen ihrer Programme und ihrer Finanzverwaltung erzielt haben. Falls ein Mitgliedstaat einen Änderungsantrag zu seinem mehrjährigen Programm eingereicht hat, wird der Politikdialog wieder aufgenommen. Die Halbzeitüberprüfung im Jahr 2017 wird Gelegenheit bieten, die Situation in den Mitgliedstaaten und die bisherige Programmdurchführung erneut zu überprüfen und neue Finanzmittel für die letzten drei Jahre des mehrjährigen Finanzrahmens (2018-2020) zuzuweisen. Diese zusätzlichen Finanzmittel werden unter Berücksichtigung von Risiko- bzw. Bedarfsbewertungen und/oder sich ändernden EU-Prioritäten zur Verfügung gestellt. Die Kommission wird das Europäische Parlament über signifikante Änderungen der mehrjährigen Programme und über Fortschritte bei der Programmdurchführung unterrichten.

Die von den teilnehmenden Staaten einzuführenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme werden vereinfacht. Im Einklang mit der geänderten Haushaltsordnung werden sie darauf abzielen, die Rechenschaftspflicht zu stärken, indem einer Behörde die Verantwortung für die finanzielle Abwicklung übertragen wird, sowie die Zahl der Kontrollebenen zu verringern und dazu beizutragen, die Zuverlässigkeit der Rechnungsabschlüsse, die ordnungsgemäße Funktionsweise des Kontrollsysteins und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu gewährleisten und den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung einzuhalten.

3.1.2. Zentrale Mittelverwaltung (direkte und indirekte Mittelverwaltung)

Die Finanzmittel, die über die nationalen mehrjährigen Programme abgewickelt werden, werden durch Finanzmittel für Maßnahmen zur Unterstützung politischer Strategien ergänzt, die direkt oder indirekt zu verwalten sind.

Die Definition für „förderfähige Maßnahmen“ ist sehr breit angelegt, so dass eine große Palette an Instrumenten für gesetzgeberische und koordinierende Aufgaben zur Verfügung steht. Die so genannten Unionsmaßnahmen werden grenzübergreifende Maßnahmen, insbesondere innovative Maßnahmen und die meisten Maßnahmen in und mit Bezug zu Drittstaaten (externe Dimension) unterstützen. Des Weiteren werden Finanzhilfen für Soforthilfemaßnahmen im Rahmen eines Notfallmechanismus zur Verfügung stehen sowie zur Unterstützung von Netzwerken wie dem Europäischen Migrationsnetzwerk, von technischer Hilfe, Studien und Veranstaltungen und - unter der Verantwortung der Kommission - der Entwicklung neuer IT-Systeme zur Steuerung von Migrationsströmen über die Außengrenzen der Union.

Diese Mittelzuweisungen werden wie eine Globaldotation behandelt werden, die bei bestimmten politischen Entwicklungen oder einer bestimmten Situation in den Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten auszuführen ist. Daher ist es denkbar, dass der gesamte Betrag in einem bestimmten Jahr nur für eine Art von Maßnahmen, z.B. Soforthilfemaßnahmen, ausgegeben wird.

In Zeiten anstehender Verringerungen der Personal- und Verwaltungsressourcen der Kommission wird es sehr viel seltener Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen

geben, da diese zeit- und arbeitsaufwendig sind. Um Flexibilität und eine rasche und effiziente Bereitstellung der Mittel zu gewährleisten, werden die Soforthilfemaßnahmen und die so genannten Unionsmaßnahmen von mehreren Akteuren wie internationalen Organisationen (Beitragvereinbarungen), Organisationen der Bürgergesellschaft (Rahmenpartnerschaften) oder im Wege der Übertragung spezifischer Aufgaben auf bestehende EU-Einrichtungen (z.B. Frontex, Europol und EASO) durchgeführt, wobei zu berücksichtigen ist, dass auch in diesen Einrichtungen ein Personalabbau stattfinden wird.

4. WAS WIRD SICH ÄNDERN? DIE WICHTIGSTEN NEUERUNGEN IN KÜRZE

Die beteiligten Akteure wünschen sich hauptsächlich eine Vereinfachung der Verfahren. Im Stockholmer Programm wird ein „besserer/leichterer Zugang“ zu den Finanzmitteln des Bereichs Inneres gefordert. Im Rahmen der Konsultation der Öffentlichkeit zur künftigen Finanzierung im Bereich Inneres wiesen die beteiligten Akteure ebenfalls darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand reduziert und die Verfahren vereinfacht werden müssten.

Bei der Konzeption der neuen Fonds wurden daher erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine optimale Bereitstellung der Finanzmittel sicherzustellen. Dies erklärt, warum es zwischen der Struktur und den regelungstechnischen Rahmenbedingungen der neuen Fonds und der aktuellen Generation der Ausgabenprogramme im Bereich Inneres erhebliche Unterschiede gibt. Nachstehend die wichtigsten Neuerungen:

Ein Asyl- und Migrationsfonds und ein Fonds für die innere Sicherheit. Durch die Reduzierung der Zahl der Fonds im Bereich Inneres auf zwei umfassende Finanzierungsrahmen ist es leichter, einen integrierten Ansatz bei den Ausgaben für die Bereiche Migration und Sicherheit zu verfolgen und Maßnahmen zu fördern, die sich derzeit an der Schnittstelle verschiedener Finanzinstrumente befinden. Aufgrund der engen Definition der „Zielgruppen, die von Unterstützung profitieren können“, erfolgt die Vergabe der Fördermittel für die Verbesserung der Bedingungen in Aufnahmelagern und Haftzentren derzeit über den Europäischen Flüchtlingsfonds und den Rückkehrfonds, je nachdem, welcher Zielgruppe die verbesserten Bedingungen zugute kommen werden (Asylbewerber oder die Personen, die auf ihre Rückführung warten). Durch die Zusammenführung aller Mittel zur Förderung derartiger Maßnahmen in einem einzigen Asyl- und Migrationsfonds können zunächst Synergien geschaffen und zu einem späteren Zeitpunkt Größenvorteile erzielt werden. Die Reduzierung der Zahl der Ausgabenprogramme trägt auch zu größerer Transparenz der Finanzierung im Bereich Inneres bei und gewährleistet auf diese Weise, dass die Auswirkungen und der Mehrwert der Ausgaben im Bereich Inneres angemessen bewertet werden. Die über die Fonds im Bereich Inneres geförderten Maßnahmen werden im Einklang mit Maßnahmen in anderen Bereichen der EU-Politik (z.B. Kohäsionspolitik, Justiz und Unionsbürgerschaft) stehen und ergänzend zur Finanzhilfe durchgeführt werden, die über die EU-Instrumente für diese Bereiche bereitgestellt wird.

Gemeinsame ordnungspolitische Rahmenbedingungen. Gemeinsame Regeln für Programmplanung, Berichterstattung, Mittelverwaltung, Kontrollen und Evaluierung werden dazu führen, dass alle beteiligten Akteure die Regeln besser verstehen und ein hohes Maß an Kohärenz und Schlüssigkeit gewährleistet ist. Größere Kohärenz wird auch durch die Angleichung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Fonds im Bereich Inneres an die geänderte Haushaltsordnung, ihre Durchführungsbestimmungen und die auf die anderen EU-Instrumente unter geteilter Mittelverwaltung anwendbaren Regeln erreicht. Zu letzteren zählen insbesondere die Instrumente, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt.

Ein Politikdialog für eine verbesserte und stärker ergebnisorientierte geteilte Mittelverwaltung. Der Übergang zur geteilten Mittelverwaltung und zur mehrjährigen Programmplanung mit einem Politikdialog auf Ebene der leitenden Beamten wird gewährleisten, dass die nationalen Programme der Mitgliedstaaten an den politischen Zielen und Prioritäten der EU ausgerichtet sind und auf Ergebnisse und Auswirkungen abzielen. Die Einstellung der Jahresprogramme wird zu einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Empfänger beitragen. Die Mittelverteilung unter den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Grundbetrags und eines variablen Betrags wird die erforderliche Kontinuität und Stabilität mit der notwendigen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in Einklang bringen.

Eine externe Dimension. Dank der externen Dimension der Fonds wird die EU ihre Prioritäten im Bereich Inneres weiter verfolgen und umsetzen können. Sie wird in erster Linie die Interessen und Ziele der EU verfolgen können, indem sie Maßnahmen in Drittstaaten unterstützt, die unmittelbare Auswirkungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten haben. Durch die Gewährleistung der Kontinuität der Finanzierungen, die in der EU beginnen und in Drittstaaten fortgeführt werden (und in umgekehrter Reihenfolge) werden die internen und externen Aspekte der Migrationssteuerung und der inneren Sicherheit kohärenter behandelt werden können, z.B. bei der Neuansiedlung von Flüchtlingen, der Umsetzung der Rückübernahmeverträge, den regionalen Schutzprogrammen sowie bei der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Terrorismus sowie bei der Stärkung ihrer Außengrenzen. Mit Ausnahme einiger spezifischer Maßnahmen, insbesondere der Maßnahmen im Rahmen des Asyl- und Migrationsfonds, werden diese Maßnahmen von der Kommission (nach dem Grundsatz der zentralen Mittelverwaltung) in Partnerschaft mit Drittstaaten und wichtigen internationalen Organisationen und im Einklang mit und ergänzend zu den außenpolitischen Maßnahmen der Union und den Finanzmitteln im Rahmen der Programme für die Außenhilfe durchgeführt. Die Außenhilfeinstrumente der EU werden auch weiterhin die Hauptquelle für die Finanzierung der Unterstützung von Drittstaaten beim Aufbau ihrer Kapazitäten in den Bereichen Migration und Sicherheit bilden.

Bessere Nutzung der Einrichtungen im Bereich Inneres. Die Einrichtungen im Bereich Inneres spielen bei der Unterstützung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle. Um die Kompetenzen und den Sachverstand der im Bereich Inneres tätigen Einrichtungen effizienter zu nutzen, zieht die Kommission auch die von der Haushaltsordnung eröffnete Möglichkeit in Betracht, diese Einrichtungen gemäß ihrer jeweiligen Rechtsgrundlage mit spezifischen Aufgaben zu betrauen, die mit den Aufgaben der Einrichtungen in Einklang stehen und ihre Arbeitsprogramme ergänzen. Dies wäre der Fall bei Maßnahmen, die Ad-hoc-Charakter haben und deren erfolgreiche Durchführung von der operativen und technischen Expertise der betreffenden Einrichtung abhängt. Dies gilt unbeschadet des vorgesehenen generellen Personalabbaus.

Eine wirksame und rasche Reaktion auf Krisen. Die jüngsten Ereignisse im nördlichen Afrika haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass die EU schnell und wirksam auf sich rasch verändernde Krisensituationen reagieren kann. Ein flexibler Mechanismus in den beiden Fonds wird es der EU ermöglichen, auf gemischte Migrationsströme und auf Krisen im Bereich der inneren Sicherheit (z.B. Terror- oder Cyberangriffe) angemessen zu reagieren. Mithilfe beschleunigter Verfahren wird sichergestellt werden, dass die Finanzmittel innerhalb weniger Tage freigegeben werden können. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung haben die Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, in ihrem mehrjährigen Programm einen Betrag für unvorhersehbare Ereignisse zu veranschlagen. In diesem Fall würde der betreffende Mitgliedstaat die Kommission über seine Absicht in Kenntnis setzen müssen, diesen Betrag

einzusetzen. Da am mehrjährigen Programm keine Änderungen vorgenommen werden müssten, würde dieses Vorgehen im Krisenfall ein flexibleres Handeln ermöglichen.

RECHTSSTRUKTUR DER BEIDEN FONDS

Vier Legislativvorschläge sind erforderlich, um zwei Fonds im Einklang mit dem Vertrag zu errichten, die die politischen Ziele in den Bereichen Migration und Sicherheit umfassend abdecken können, und um die Arbeitsweise der beiden Fonds durch einen gemeinsamen und einfach gestalteten Rahmen in angemessener Weise zu untermauern.

Im Gegensatz zum Asyl- und Migrationsfonds, der mit einer einfachen Verordnung errichtet wird, müssen für die Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit zwei Rechtsinstrumente erlassen werden. Dies ist auf die für den Bereich Inneres geltenden Vertragsbestimmungen zurückzuführen, insbesondere auf die verschiedenen Regeln für Abstimmungen im Rat, die durch die in den Protokollen 19 (Schengen-Besitzstand), 21 (Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und 22 (Position Dänemarks, einschließlich in Bezug auf Titel V des Dritten Teils des Vertrags) vorgesehene „variable Geometrie“ zum Tragen kommen.

Der Fonds für die innere Sicherheit wird daher als umfassender Finanzierungsrahmen geschaffen, der aus zwei gesonderten Rechtsakten besteht, in denen die verschiedenen Komponenten des Fonds, die Ziele, die förderfähigen Maßnahmen sowie die Mittelausstattungen für jede einzelne Komponente festgelegt sind:

- Einer Verordnung zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit;
- einer Verordnung zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung im Bereich Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit.

Für die beiden Fonds sollten soweit wie möglich die gleichen Durchführungsmechanismen gelten; von ihrer Struktur her sollten sie möglichst anderen, nach dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung funktionierenden EU-Finanzierungsinstrumenten ähneln (insbesondere den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt). Dies wird durch die Schaffung eines horizontalen Instruments erreicht, das auf den Asyl- und Migrationsfonds und die beiden Komponenten des Fonds für die innere Sicherheit (direkt oder aufgrund von Querverweisen) Anwendung findet und in dem die Regeln für die Programmplanung, die Verwaltung und Kontrolle, die Berichterstattung über die Mittelverwaltung und die Evaluierung festgelegt sind. Darüber hinaus ist die Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses vorgesehen.

Die Schaffung dieses gemeinsamen Instruments ist in dreifacher Hinsicht vorteilhaft: Erstens werden Überschneidungen vermieden und die Anzahl der für die beiden Fonds geltenden Vorschriften (die sonst für beide Fonds identisch wären) beträchtlich verringert. Zweitens wird Vereinfachung und Kohärenz erreicht, da für alle Empfänger die gleichen Vorschriften gelten werden, unabhängig davon, von welchem Instrument im Bereich Inneres die ihnen zur Verfügung gestellten Finanzmittel stammen. Auf diese Weise sollen das Verständnis der Verfahren und der Zugang zu den Fonds erleichtert werden. Drittens wird die Einsetzung

eines gemeinsamen Ausschusses für beide Fonds dazu beitragen, dass jeder teilnehmende Staat einen einzigen Gesprächspartner für den gesamten Politikbereich Inneres ernennt.