



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2011  
SEK(2011) 1359 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

**Begleitunterlage zu folgenden Dokumenten:**

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

**Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds**

**Vorschlag für eine 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**

**Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung im Bereich Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit**

**Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit**

{KOM(2011) 749 endgültig}  
{KOM(2011) 750 endgültig}  
{KOM(2011) 751 endgültig}  
{KOM(2011) 752 endgültig}  
{KOM(2011) 753 endgültig}  
{SEK(2011) 1358 endgültig}

## **1. EINLEITUNG**

In den vergangenen Jahren haben die Tätigkeiten im Bereich Inneres zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie zielen darauf ab, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, in den Unionsbürger und Drittstaatsangehörige einreisen, in dem sie sich frei bewegen und in dem sie leben und arbeiten können, neue Ideen, Kapital, Wissen und Innovationen einbringen oder Lücken im nationalen Arbeitskräfteangebot schließen und in dem sie darauf vertrauen können, dass ihre Rechte vollständig gewahrt werden und ihre Sicherheit gewährleistet ist. Die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten und internationalen Organisationen ist zum Erreichen dieses Ziels von entscheidender Bedeutung.

## **2. PROBLEMSTELLUNG**

### **2.1. Politische Herausforderungen**

Während der Laufzeit des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens (2014-2020) wird die EU mit bedeutenden Herausforderungen im Bereich Inneres konfrontiert sein. Im Asylbereich dürften die Faktoren, die Menschen dazu bringen, in der EU um Asyl und internationalen Schutz zu ersuchen, wie zum Beispiel Kriege, repressive Regime und politische Instabilität, weiterhin bestehen bleiben. Die Ströme von Menschen, die auf der Suche nach Asyl oder einer anderen Art des internationalen Schutzes sind, können stark variieren und sich aus vielen verschiedenen Gruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Beweggründen zusammensetzen. Zur Steuerung dieser Ströme sind beträchtliche Ressourcen und Kapazitäten vonseiten der Mitgliedstaaten erforderlich, wobei einige unter ihnen aufgrund ihrer geografischen Lage unverhältnismäßig viele Asylsuchende aufnehmen.

Die Integration legal ansässiger Drittstaatsangehöriger ist eine Schlüsselherausforderung für die EU. Ein Mangel an Integration kann zu gesellschaftlichen Schwierigkeiten führen, deren Kosten letztlich von der Gesellschaft als Ganzes zu tragen sind. Bessere Integration ermöglicht es legalen Einwanderern, in der aufnehmenden Gesellschaft eine aktive Rolle zu spielen und der Wirtschaft der EU bei der Bewältigung ihrer demographischen Herausforderungen zu helfen. Der Zustrom legaler Migranten, insbesondere Arbeitsmigranten, dürfte schrittweise zunehmen. Damit wird auch der Bedarf der Integration von Drittstaatsangehörigen ansteigen.

Aufgrund ihrer geografischen Lage oder ihrer attraktiven wirtschaftlichen Situation nehmen einige Mitgliedstaaten unverhältnismäßig viele irreguläre Migranten auf. Die irreguläre Zuwanderung ist nicht nur für die Aufnahmestaaten kostspielig, sondern auch für die Migranten selbst. Die Zahl irregulärer Neuzuwanderer wird wahrscheinlich abnehmen, obwohl die Anzahl der bereits in der EU befindlichen irregulärer Migranten sich auch dann nicht spürbar verringern wird, wenn es starke Verbesserungen beim Aufspüren und beim Abschieben irregulärer Migranten geben sollte. Daher bleibt das Rückkehrmanagement weiterhin eine Herausforderung.

Wirksame, effiziente und sichere Grenzkontrollen sind für die Freizügigkeit von Menschen innerhalb der EU sowie zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit von entscheidender Bedeutung. Die Länge der Außengrenze und die Anzahl und Art der Grenzübergänge unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich. Daher tragen einige Mitgliedstaaten auch einen unverhältnismäßig hohen Teil der damit verbundenen Kosten. Da

Personen mit gültigem Visum oder Aufenthaltserlaubnis sich im Schengen-Raum frei bewegen können, haben die Mitgliedstaaten Interesse an der Anwendung gemeinsamer Normen. Die Zahl der Grenzübertritte wird voraussichtlich zunehmen, und damit auch die Herausforderung des Managements der EU-Außengrenzen.

Die organisierte Kriminalität in ihren verschiedensten Varianten, Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken (einschließlich ihrer Bewertung und Bewältigung) bringen für die EU große Probleme mit sich. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Kriminalitätsrate insgesamt stabil bleiben wird, dürfte sich die Art der Kriminalität wandeln, da Kriminelle bei Straftaten neue Technologien einsetzen. Die grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität wird voraussichtlich steigen, sich modernerer technischer Mittel bedienen und stärker international ausgerichtet sein. Auch bei bestimmten Erscheinungsformen der Kriminalität, etwa bei Betrug, Geldwäsche und Cyberkriminalität, ist mit einem Anstieg zu rechnen. Obwohl die beständigen Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Erlass von EU-Vorschriften terroristische Aktivitäten verringern dürften, wird der grenzübergreifende Charakter der terroristischen Bedrohung weiterhin stark ausgeprägt bleiben, und sie wird in nächster Zukunft auch nicht abnehmen.

Jüngere Ereignisse an der griechisch-türkischen Grenze und im südlichen Mittelmeer veranschaulichen ebenfalls, wie wichtig ein umfassendes Migrationskonzept für die EU ist, in dem so unterschiedliche Aspekte wie ein verstärktes Grenzmanagement, Verwaltung des Schengen-Raums, gezieltere legale Einwanderung, intensiverer Erfahrungsaustausch zu bewährten Integrationspraktiken, ein gestärktes gemeinsames europäisches Asylsystem und ein strategischeres Herangehen an die Beziehungen zu Drittländern im Hinblick auf die Migrationsproblematik zusammenfließen.

## **2.2. Die derzeitigen Finanzinstrumente im Bereich Inneres sind zuwenig auf künftige Bedürfnisse und Prioritäten ausgerichtet**

Obwohl die derzeitigen Finanzinstrumente im Bereich Inneres ihre Ziele im Allgemeinen erreichen und wirksam funktionieren, sind sie zuwenig auf die oben angeführten Herausforderungen ausgerichtet.

*Generelles Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (geteilte Mittelverwaltung)*

Der Europäische Flüchtlingsfonds hat nicht genügend Mittel, um eine umfassende EU-Neuansiedlungspolitik angemessen zu unterstützen und die Mitgliedstaaten dazu aufzurufen, durch ihre Zusagen an den Neuansiedlungsmaßnahmen teilzunehmen. Er sieht auch keinen zusätzlichen finanziellen Anreiz für den EU-internen Transfer von unter internationalem Schutz stehenden Personen („Umsiedlung“) vor.

Der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen begegnet integrationsbedingten Herausforderungen mit der Unterstützung nationaler Strategien. Der Bedarf an Kapazitätsaufbau auf nationaler Ebene dürfte sich jedoch verringern, da einige integrationsbedingte Problemstellungen besser auf regionaler und lokaler Ebene zu lösen sind, d. h. auf einer Ebene, die dem Einzelnen näher ist. Bestimmte Maßnahmen oder Migrantengruppen, die von allgemeinen Instrumenten nicht so leicht zu erfassen sind, müssen ebenso genauer definiert werden.

Der Europäische Rückkehrfonds unterstützt derzeit weder Maßnahmen für die Aufnahme/Haft vor der Abschiebung noch allgemeinere Maßnahmen zu Verringerung der irregulären Migration.

Der Außengrenzenfonds hat keine Mittel für Maßnahmen zur Kontrolle der Freizügigkeit (auf dem Landweg) und kann auch für flankierende Maßnahmen zu den Themenbereichen Verhinderung der irregulären Einwanderung, Dokumentenmanagement (Datenbanken zu Aufenthaltstiteln) und gefälschte Dokumente keine Mittel zur Verfügung stellen. Er unterstützt auch weder die Zusammenarbeit der Agenturen untereinander noch den Aufbau von Verbindungen zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden, einschließlich derjenigen, die innerhalb der EU tätig sind.

*Generelles Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ (direkte zentrale Mittelverwaltung)*

Die spezifischen Programme ISEC („Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“) und CIPS („Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“) unterstützen weder die Erprobung und Validierung von Ausrüstung im Bereich der Strafverfolgung, um die Lücke zwischen Forschung und Entwicklung und dem tatsächlichen Einsatz/der Serienanwendung zu schließen, noch den strukturellen Kapazitätsaufbau für Strafverfolgungsbehörden durch den Kauf von IT-Systemen und Ausrüstung zum Aufspüren von irregulären Migranten. Einige Aktivitäten wie gemeinsame Ermittlungsgruppen oder neuere Strategien, die mehr Flexibilität erfordern, wie z.B. das Krisenmanagement, sind schwierig zu finanzieren.

### **2.3. Die externe Dimension der Politik im Bereich Inneres wird nicht angemessen unterstützt**

Die bestehenden Programme für die Außenhilfe sind nicht zur Unterstützung der externen Dimension der Politik im Bereich Inneres konzipiert, sondern verfolgen in erster Linie andere Ziele – insbesondere im Bereich der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik – und sind auf den Bedarf des jeweiligen Empfängerlandes ausgerichtet. Neben der Notwendigkeit zur Beibehaltung dieser Hilfe besteht jedoch ein deutlicher Bedarf daran, den Einfluss der EU zu erhöhen, um es ihr zu ermöglichen, ihre eigenen politischen Prioritäten zu verfolgen und im eigenen Interesse zu handeln, zum Beispiel im Bereich der Steuerung der Migrationsströme und beim Sicherheitsmanagement.

Das Problem wird durch die Tatsache verstärkt, dass die derzeitige Generation der Förderprogramme im Bereich Inneres die externe Dimension ebenso nicht berücksichtigt. Obwohl es möglich ist, einige Aktivitäten in Drittstaaten zu finanzieren – vor allem zur Aufrechterhaltung der territorialen Kontinuität der Finanzierung, die in der EU beginnt und in Drittstaaten weiterläuft –, sind diese Aktivitäten sehr begrenzt. Insbesondere sind die Mittel für die Verhandlung und Umsetzung von Rückübernahmeabkommen, Mobilitätspartnerschaften und regionalen Schutzprogrammen, für die Unterstützung von Drittstaaten bei der Verbesserung ihres Grenzmanagements oder für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Bereichen wie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Zerschlagung von internationalen kriminellen Vereinigungen und Verhütung von Terrorakten und anderen sicherheitsbezogenen Risiken unzureichend.

## **2.4. Operationelle Beschränkungen des Umsetzungsinstrumentariums im Bereich Inneres**

Die vier Fonds unter geteilter Mittelverwaltung haben alle eine eigene Rechtsgrundlage und eigene Durchführungsbestimmungen. Dies führt zu Überschneidungen sowie zu einer Vervielfachung der Vorschriften und in weiterer Folge zu zusätzlicher Arbeitsbelastung, zur Gefahr unterschiedlicher Auslegungen und zu einem erhöhten Fehlerrisiko. In den Fonds wird der mehrjährige Finanzrahmen mit jährlicher Programmplanung kombiniert, und diese Kombination ist komplex, zeitaufwendig und schwer zu verwalten. Im Bezug auf die Finanzverwaltung und die Management- und Kontrollsysteme sind sie anderen Fonds unter geteilter Mittelverwaltung, insbesondere den Strukturfonds, sehr ähnlich, unterscheiden sich aber dennoch von ihnen, und dies trägt zur Verwirrung bei.

Die Finanzhilfen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung (ISEC und CIPS) sind im Allgemeinen gering, was einen strategischen Einsatz verhindert, und gewöhnlich werden nicht alle Mittel ausgeschöpft. Da die Förderfähigkeitsbestimmungen kompliziert sind, ist die allgemeine Fehlerquote in den von den Empfängern vorgelegten Kostenaufstellungen relativ hoch. Dies erfordert verstärkte Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen und einen hohen Verwaltungsaufwand. Das Beantragungsverfahren ist zu langwierig und hält die Strafverfolgungsbehörden davon ab, rasch auf entstehende Bedrohungen zu reagieren.

Die jüngsten Ereignisse im südlichen Mittelmeer haben gezeigt, wie wichtig es für die EU ist, schnell und wirksam auf Krisensituationen reagieren zu können. Der derzeitige Notfallmechanismus umfasst lediglich asylbezogene Krisen und ist für schnelle und wirksame Reaktionen im Krisenfall nicht geeignet. Die vorhandenen Mittel sind außerdem unzureichend.

## **3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE**

### **3.1. Grundlage für ein Tätigwerden der EU**

Die Grundlage für das Tätigwerden der EU ergibt sich hauptsächlich aus Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere aus den Artikeln 77 Absatz 2, 78 Absatz 2, 79 Absätze 2 und 4, 82 Absatz 1, 84 und 87 Absatz 2 AEUV. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen ist in Artikel 212 Absatz 3 AEUV enthalten.

### **3.2. Subsidiarität**

Die Herausforderungen, mit denen die EU im Bereich Inneres konfrontiert ist, können von den Mitgliedstaaten nicht im Alleingang bewältigt werden. Zur Steuerung der Migrationsströme, der Verwaltung der EU-Außengrenzen und der Gewährleistung der Sicherheit der EU sind beträchtliche Ressourcen und Kapazitäten vonseiten der Mitgliedstaaten erforderlich. Mit dem Mechanismus der EU-Finanzierung wird der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in die Tat umgesetzt. Ohne diesen Grundsatz müssten einige von ihnen die unangemessen hohe Last einer langen Außengrenze oder enormer Zuwanderungszahlen bewältigen. Eine verbesserte operative Zusammenarbeit mit gemeinsamer Nutzung von Ressourcen führt zu Größenvorteilen und Synergien und gewährleistet hiermit eine effizientere Verwendung öffentlicher Mittel sowie verstärkte Solidarität und gegenseitiges Vertrauen zwischen den

Mitgliedstaaten. Durch die EU-Förderung wird auch die nötige Hebelwirkung für eine Beteiligung von Drittstaaten an Themenbereichen erzeugt, die hauptsächlich für die EU und die Mitgliedstaaten von Bedeutung sind.

#### 4. ZIELE

In der Mitteilung „Ein Haushalt für Europa 2020“<sup>1</sup> wurde die Schaffung von zwei Fonds angekündigt:

<b>Fonds</b>	<b>Ziel</b>	<b>Mittelausstattung in Mio. EUR (zu Preisen von 2011)</b>
Asyl- und Migrationsfonds	Unterstützung von Maßnahmen in Verbindung mit Asyl und Migration, der Integration von Drittstaatsangehörigen und Rückkehr	3 433
Fonds für die innere Sicherheit	Finanzielle Unterstützung von Initiativen im Bereich der Außengrenzen und der inneren Sicherheit	4 113

Die allgemeinen und die spezifischen Ziele dieser Fonds sind folgende:

<b>Allgemeine Ziele</b>	<b>Spezifische Ziele</b>
Verbesserung der wirksamen Steuerung der Migrationsströme in die EU in Bereichen, in denen die EU einen maximalen Mehrwert erzielen kann, insbesondere durch Solidarität, Lastenteilung und Zusammenarbeit mit Drittstaaten	Erleichterung der legalen Einwanderung in die EU im Einklang mit dem wirtschaftlichen und sozialen Bedarf der Mitgliedstaaten und Unterstützung der Integration legal ansässiger Drittstaatsangehöriger
	Unterstützung der Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems
	Verringerung der irregulären Migration und Rückkehrförderung
	Unterstützung der externen Aspekte der Migrationspolitik der EU
Verbesserung der inneren Sicherheit der EU durch den Schutz der Außengrenzen und Strafverfolgung sowie durch die Stärkung der Vorsorge- und Reaktionsmaßnahmen, die durch EU-Mittel am besten zu unterstützen sind. Dazu zählen vor allem grenzübergreifende Zusammenarbeit, Größenvorteile, öffentlich-private Partnerschaften und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten	Stärkung der EU-Außengrenzen
	Erleichterung der Mobilität über die EU-Außengrenzen hinweg
	Verringerung des Risikos, verbesserte Aufdeckung und erfolgreiche Verfolgung von organisierter Kriminalität, Terrorakten und andern sicherheitsbezogenen Bedrohungen
	Unterstützung der externen Aspekte der Politik der inneren Sicherheit der EU

Bei der Erreichung dieser spezifischen politischen Ziele sollte auch dem allgemeinen horizontalen Ziel der Vereinfachung und insbesondere der Flexibilität der zukünftigen Fonds, der raschen Bereitstellung von Finanzmitteln in Krisenfällen und der Verringerung des Verwaltungsaufwands entsprechende Beachtung geschenkt werden.

<sup>1</sup> KOM(2011) 500 endg. – Teile I und II vom 29. Juni 2011.

## **5. POLITISCHE OPTIONEN**

### **Themenbereich A – Finanzierungsprioritäten**

**Option A.1** – Beibehaltung der Finanzmittelverteilung von 2013 (Status quo)

**Option A.2** – Durchschnittliche Verteilung der Finanzmittel für den Zeitraum 2007-2013

**Option A.3** – Einführung einer Komponente der externen Dimension in beide Fonds zur Finanzierung von Maßnahmen in oder in Verbindung mit Drittstaaten, die hauptsächlich den Interessen und Zielen der EU dienlich sind, direkte Auswirkungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten haben und Kontinuität mit den auf dem Hoheitsgebiet der EU durchgeführten Maßnahmen gewährleisten. Diese Mittel sind nicht zur Unterstützung entwicklungsbezogener Maßnahmen gedacht und sollen gegebenenfalls die durch die Instrumente der EU-Außenhilfe geleistete finanzielle Unterstützung ergänzen. Verringerung der finanziellen Unterstützung über alle Politikbereiche hinweg mit stärkeren Kürzungen in den Bereichen, bei denen ein höherer Mehrwert und größere Auswirkungen durch die Unterstützung von Maßnahmen mit externer Dimension erwartet werden.

### **Themenbereich B – Geteilte Mittelverwaltung**

**Option B.1** – Ein gemeinsamer mehrjähriger Finanzrahmen in Übereinstimmung mit breit definierten politischen Prioritäten, die in den strategischen Leitlinien der EU mit den nationalen Jahresprogrammen festgehalten sind (Status quo)

**Option B.2** – Ausschließlich mehrjährige Programmplanung, wie bei den Strukturfonds

**Option B.3** – Ein hochrangiger Politikdialog mit einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich Inneres mit Schwerpunktsetzung auf innenpolitischen Zielen und Finanzierung zur Unterstützung der Entwicklung und der Überwachung ihrer jeweiligen nationalen Mehrjahresprogramme in Übereinstimmung mit den EU-Prioritäten

### **Themenbereich C – Zentrale Mittelverwaltung (direkt und indirekt)**

**Option C.1** – Umsetzung einer Mischung aus Finanzhilfen und Auftragsvergabe zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung für grenzübergreifende Projekte und nicht-staatliche Akteure, zur Förderung von Aktivitäten zur Unterstützung politischer Strategien und zur Vergabe von Dienstleistungen (Status quo)

**Option C.2** – Ausschließlich zentral verwaltete Auftragsvergabe und Einstellung der Finanzhilfen

**Option C.3** – Verbesserte und diversifizierte zentrale Mittelverwaltung durch Beitragsvereinbarungen mit internationalen Organisationen, Rahmenpartnerschaften mit der Zivilgesellschaft und die Auslagerung bestimmter Aufgaben an bestehende Einrichtungen (indirekte Mittelverwaltung). Eine beschränkte Anzahl von Finanzhilfen wird weiterhin durch Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vergeben. Die Auftragsvergabe wird beibehalten

### **Themenbereich D – Notfallmechanismus**

**Option D.1** – Derzeitiger Notfallmechanismus mit geteilter Mittelverwaltung im Bereich Asyl ohne Einbeziehung anderer migrations- oder sicherheitsbezogener Krisen (Status quo)

**Option D.2** – Verbesserung des gegenwärtigen Notfallmechanismus durch Eingliederung in die zentrale Mittelverwaltung und Ausweitung auf andere migrations- und sicherheitsbezogene Krisen. Die Dauer der Soforthilfemaßnahmen wird von gegenwärtig sechs auf 18 Monate verlängert und der zuständige Kommissar wird ermächtigt, Ausgaben für Soforthilfemaßnahmen innerhalb von Tagen nach Auftreten einer Notlage zu genehmigen.

**Option D.3** – Der Mechanismus in Option D.2 umfasst auch den Bereich Migration, jedoch nicht den Bereich der inneren Sicherheit. Dieser Bereich wird in den EU-Solidaritätsfonds eingegliedert.

## 6. FOLGENABSCHÄTZUNG

### Themenbereich A – Finanzierungsprioritäten

**Option A.1 – Verteilung von 2013 (Status quo):** Die Asylsysteme der Mitgliedstaaten werden größere Schwierigkeiten haben, die komplexen und fluktuierenden Migrationsströme angemessen zu bewältigen. Einige Mitgliedstaaten hätten unangemessen hohe Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern zu tragen. Es gäbe unzureichende Mittel für Neuansiedlungsmaßnahmen oder für zusätzliche Unterstützung für diejenigen Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck ausgesetzt sind. Die Mitgliedstaaten würden weiterhin nationale/regionale Integrationsstrategien einrichten oder die bestehenden Strategien verstärken. Dies würde die Integration von Drittstaatsangehörigen verbessern und daher positive Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt und die Wirtschaft der EU haben, doch der Mehrwert der Förderung des Kapazitätsaufbaus dürfte mit der Zeit abnehmen. Es würden weiterhin Kapazitäten für das Rückkehrmanagement aufgebaut, doch müsste zusätzliche Unterstützung für Haft- und Aufnahmestrukturen geleistet werden. Obwohl die Mitgliedstaaten besser für die Rückführung irregulärer Migranten ausgestattet wären, dürfte der Mehrwert eines weiteren bzw. fortgesetzten Kapazitätenaufbaus mit der Zeit abnehmen. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die Grenzkontrollaufgaben für die gesamte EU und in deren Interesse durchzuführen, würden systematisch aus dem EU-Haushalt unterstützt – dies wäre ein konkreter Ausdruck für den Grundsatz der Solidarität und der Lastenteilung. Die Verwendung neuer Technologien würde die Sicherheit an den Grenzen verbessern und positive wirtschaftliche Auswirkungen haben, da dadurch Innovationen gefördert und die Ein- und Ausreise von Bona-fide-Reisenden in die und aus der EU erleichtert würden. Eine kohärentere Verwendung von EU-Mitteln für die konsularische Zusammenarbeit im Visumbereich und die Unterstützung des Kleinen Grenzverkehrs in bestimmten Grenzregionen würden zu Effizienzsteigerungen und dadurch zu positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft der EU führen. Die Schaffung von EUROSUR würde die irreguläre Migration, die grenzüberschreitende Kriminalität und den Verlust von Menschenleben auf See verringern. Die wichtigsten Prioritäten im Bereich der inneren Sicherheit wären finanziell abgedeckt. Dies dürfte langfristig zur Erhöhung der Sicherheit in der EU beitragen, obwohl es weiterhin schwierig wäre, die Aktivitäten gemeinsamer Ermittlungsgruppen oder neuere Strategien wie Soforthilfe und Krisenmanagement zu finanzieren, wo es vor allem auf Flexibilität ankommt. Die externe Dimension der Politik im Bereich Inneres bliebe unberücksichtigt – mit den oben ausgeführten Folgen.



**Option A.2 – Durchschnittliche Verteilung der Finanzmittel für den Zeitraum 2007-2013:** Es käme zu Verbesserungen bei den Asylstandards und die Mitgliedstaaten wären in der Lage, komplexe und fluktuierende Migrationsströme zu bewältigen sowie auf außergewöhnlichen Druck auf ihre Asylsysteme zu reagieren. Es gäbe jedoch nicht genügend Unterstützung für die Schaffung einer EU-Neuansiedlungsstrategie oder eines Anreizes für die Mitgliedstaaten, am EU-internen Transfer von unter internationalem Schutz stehenden Personen teilzunehmen. Die Auswirkungen im Hinblick auf die Integration von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen dürften ähnlich sein wie bei Option A.1. Weniger Unterstützung der EU für die Rückführung irregulärer Migranten dürfte eine Abnahme der Rückführungen und eine höhere Anzahl von in der EU verbleibenden irregulären Migranten zur Folge haben. Die Mitgliedstaaten würden möglicherweise bilateral mit Ländern, die mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind, oder direkt mit Drittstaaten zusammenarbeiten, um einen gewissen Einfluss auf künftige Migrantenzahlen zu haben, und dies könnte die Migrationsströme vergrößern und auf andere Mitgliedstaaten ablenken. Die Lage irregulärer Einwanderer, die oft illegal beschäftigt sind, dürfte sich verschlechtern. Geringere Mittel für den Schutz der Außengrenzen würden eine Abkehr vom Kapazitätenaufbau insgesamt zugunsten von bestimmten Projekten notwendig machen, wie zum Beispiel der Umsetzung von EUROSUR und/oder der Entwicklung neuer IT-Systeme. Dies würde die Beibehaltung des derzeitigen Grenzsicherheitsniveaus ermöglichen, wäre aber nicht ausreichend, um die Grenzkontrolle als „öffentliche Aufgabe“ anzusehen. Durch mehr finanzielle Mittel für eine stärkere praktische Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden wären die Mitgliedstaaten in der Lage, schwere und organisierte Kriminalität in allen ihren Erscheinungsformen wirksamer zu bekämpfen. Die externe Dimension der Politik im Bereich Inneres bliebe weitgehend unberücksichtigt. Daher wäre die EU nicht in der Lage, ihren Einfluss auf Drittstaaten zu erhöhen, damit diese sich gemeinsam mit der EU Themenbereichen annehmen, die für die EU und die Mitgliedstaaten von Bedeutung sind, die jedoch für die Drittstaaten selbst möglicherweise keine Priorität haben (Rückübernahme, Bekämpfung der irregulären Migration, Verstärkung des Grenzmanagements, usw.).

**Option A.3 – Neuverteilung mit einer Komponente der externen Dimension:** Die Asylstandards würden sich verbessern und die EU und die Mitgliedstaaten wären in der Lage, komplexe und fluktuierende Migrationsströme zu bewältigen, auf außergewöhnlichen Druck auf nationale Asylsysteme zu reagieren, ein EU-Neuansiedlungsprogramm einzurichten und zusätzliche finanzielle Anreize für den EU-internen Transfer von Personen unter internationalem Schutz zur Verfügung zu stellen. Regionale Schutzprogramme würden die Last der Staaten verringern, für eine gerechte Aufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sorgen und dazu beitragen, dauerhafte Lösungen innerhalb des internationalen Flüchtlingschutz-Systems zu finden. Der Übergang zu stärker zielgerichteten Strategien, die auf die Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger auf lokaler Ebene ausgerichtet sind und hauptsächlich von lokalen oder regionalen Behörden und nicht-staatlichen Akteuren umgesetzt werden, dürfte sich positiv auf den sozialen Zusammenhalt und die Wirtschaft der EU im Allgemeinen sowie auf die Beschäftigungsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen im Besonderen auswirken. Eine kohärentere Unterstützung bei der Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften in Verbindung mit verstärkter Zusammenarbeit der EU mit internationalen Organisationen würde zu einer Maximierung der operativen Synergien führen und die Wirksamkeit erhöhen. Die neuerliche Ausrichtung von Rückkehrmaßnahmen auf Rückkehrförderung, Reintegrationsmaßnahmen sowie die Verbesserung der Haftkapazitäten der Mitgliedstaaten würde für ein besseres Fallmanagement durch die Mitgliedstaaten sorgen und die Mitgliedstaaten befähigen, allen potenziellen Rückkehrern einen sinnvollen Anreiz

zur Rückkehr zu geben. Zusätzlich würde die volle Einhaltung der beiden Grundsätze des Vorrangs der freiwilligen Rückkehr zu EU-Bedingungen und der menschenwürdigen Behandlung aller potenziellen Rückkehrer gewährleistet. Die Unterstützung der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen würde bedeutend zur Bekämpfung der irregulären Migration beitragen. Die kumulativen Auswirkungen des EU-Neuansiedlungsprogramms, der regionalen Schutzprogramme, der Mobilitätspartnerschaften und der Rückübernahmeabkommen könnten den Bedarf an Soforthilfe für plötzlich auftretenden Migrationsdruck sowie an internationalem Schutz in den Herkunftsländern und in den Mitgliedstaaten, die irreguläre Einreise in die EU und den Bedarf an Finanzierung von Rückkehrmaßnahmen verringern. Die Auswirkungen auf die Außengrenzen wären dieselben wie bei Option 1, doch durch die Komponente der externen Dimension würde die wirksamere Zusammenarbeit zwischen Frontex und den Drittstaaten beim Grenzschutz zu einer höheren Aufspürungsrate irregulärer Migranten führen oder deren Einreise in die EU verhindern. Die wichtigsten Prioritäten im Bereich der inneren Sicherheit würden erreicht, was zu einer langfristigen Verbesserung der Sicherheit in der EU führen würde. Die Unterstützung der Strategien der externen Dimension der inneren Sicherheit würde zu einem größeren Verständnis der Sicherheitsbedrohungen führen, die ihren Ursprung in Drittstaaten haben. In Verbindung mit der Zusammenarbeit mit diesen Ländern in anderen Bereichen, wie z. B. dem Migrationsmanagement, würde dies die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Aufdeckung und Verhinderung potenzieller Bedrohungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität erhöhen.

## **Themenbereich B – Geteilte Mittelverwaltung**

**Option B.1 – Status quo:** Die Beibehaltung der jährlichen Programmplanung innerhalb eines mehrjährigen Rahmens würde es gestatten, Maßnahmen auszuwählen und umzusetzen, die den sich ändernden EU-Prioritäten besser entsprechen. Obwohl die Verringerung der Anzahl der Jahresprogramme um ca. 50 % auf 392 eine Verbesserung darstellt, bliebe das System komplex, zeitaufwendig und durch den hohen Verwaltungsaufwand schwierig zu verwalten. Das Abschlussverfahren wäre ebenfalls nicht mit dem in der geänderten Fassung der Haushaltsordnung vorgesehenen Verfahren vereinbar.

**Option B.2 – Mehrjährige Programmplanung:** Mit insgesamt 56 Mehrjahresprogrammen würde sich der Verwaltungsaufwand sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten erheblich verringern. Die Programmplanung würde an die anderen Instrumente der geteilten Mittelverwaltung angepasst, was mehr Kohärenz und Klarheit für alle Beteiligten zur Folge hätte. Trotz der höheren Flexibilität ist die mehrjährige Programmplanung nicht das richtige Instrument für die Besonderheiten des Bereichs Inneres.

**Option B.3 – Mehrjährige Programmplanung mit Politikdialog:** Mit insgesamt 56 Mehrjahresprogrammen würde sich der Verwaltungsaufwand sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten erheblich verringern. Der hochrangige Politikdialog würde zu einem stärker ergebnisorientierten Ansatz führen. Durch die Kombination von Vereinfachung und ergebnisorientierter Programmplanung wäre sie eine bedeutende Verbesserung des Status quo.

## **Themenbereich C – Zentrale Mittelverwaltung (direkt und indirekt)**

**Option C.1 – Status quo:** Bedeutende Ausgaben, insbesondere im Bereich der inneren Sicherheit, würden im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung getätigt. Ohne Bemühungen zur Vereinfachung und Straffung der Verfahren würde der Verwaltungsaufwand sowohl für die Kommission als auch die Endempfänger und somit auch das Fehlerrisiko ansteigen.

**Option C.2 – Ausschließlich Auftragsvergabe:** Es wären keine Ressourcen zur Verwaltung der Vergabe der Finanzhilfen notwendig, es wäre jedoch nicht möglich, politikorientierte, innovative Maßnahmen zu unterstützen, die grenzübergreifende Zusammenarbeit anzuregen oder die Zivilgesellschaft zu fördern und zu stärken. Es gäbe keine Verbesserung der Fähigkeit der EU, rasch und wirksam auf Krisen zu reagieren.

**Option C.3 – Verbesserte und diversifizierte zentrale Mittelverwaltung:** Finanzhilfen, die wirksam und effizient von den am besten geeigneten Akteuren in diesem Bereich umgesetzt werden, würden politikorientierte Maßnahmen unterstützen. Diese Vorgangsweise könnte anfänglich zu einem moderaten Anstieg des Verwaltungsaufwandes führen, langfristig würde sie jedoch die Beziehungen zu den wichtigsten Beteiligten verbessern und den gesamten Arbeitsaufwand verringern. Die Durchführung lediglich einer beschränkten Anzahl von offenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen dürfte den Verwaltungsaufwand ebenso verringern. Die Auslagerung der Durchführung spezieller Aufgaben an Einrichtungen für den Bereich Inneres, auch in Drittstaaten, dürfte Synergien und Kohärenz verbessern.

## **Themenbereich D – Notfallmechanismus**

**Option D.1 – Status quo:** Die EU wäre nicht in der Lage, rasch und wirksam auf asylbezogene oder andere migrations- oder sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren.

**Option D.2 – Verbesserter Mechanismus und Ausweitung auf andere migrations- und sicherheitsbezogene Krisen:** Die EU könnte rasch und wirksam auf migrations- und sicherheitsbezogene (aber nicht auf asylbezogene) Krisen zu reagieren. Die Einsätze wären effizienter, da man den am besten geeigneten Partner für die Soforthilfefinanzierung auswählen, die Gelder rascher freigeben und die Dauer der Soforthilfemaßnahmen verlängern könnte, um besser auf den sich aus den Einsätzen ergebenden Bedarf reagieren zu können.

**Option D.3 – Verbesserter Mechanismus, Ausweitung auf andere migrations- und sicherheitsbezogene Krisen und Einbeziehung des Bereichs Sicherheit in den EU-Solidaritätsfonds:** Die Auswirkungen wären dieselben wie bei Option D.2. Die Einbeziehung von sicherheitsbezogenen Krisen menschlichen Ursprungs in den EU-Solidaritätsfonds dürfte nicht zur bedeutenden Verringerung des Verwaltungsaufwands führen, könnte jedoch ein Abweichen von den ursprünglichen Zielen des EU-Solidaritätsfonds zur Folge haben, was im Rat keine Zustimmung finden würde.

## **7. VERGLEICH DER OPTIONEN**

### **7.1. Vergleichende Analyse der Optionen**

#### **Themenbereich A – Finanzierungsprioritäten**

Die Optionen A.1 und A.2 enthalten keine spezielle Finanzierungskomponente für die externe Dimension der Politik im Bereich Inneres. Obwohl mehr Mittel für die „interne“ Dimension dieser Politik zur Verfügung stehen, werden sie nicht notwendigerweise dort eingesetzt, wo sie den größten Effekt erzielen. Im Gegensatz dazu hätte die Einbeziehung einer beträchtlichen Komponente der externen Dimension in beide Fonds in Option A.3 eine merkbare „präventive“ Auswirkung auf alle Tätigkeiten im Bereich Inneres und könnte daher den gesamten für die interne Dimension dieser Tätigkeiten benötigten Finanzierungsbetrag verringern. Sie würde auch einen besseren Schutz der EU-Interessen außerhalb der EU gewährleisten, insbesondere durch Unterstützung von Maßnahmen, die in der EU beginnen

und in Drittstaaten weiterlaufen. Damit könnte die EU nicht nur auf die Folgen von Migrationsströmen, organisiertem Verbrechen und Terrorakten reagieren, sondern auch vorbeugende Maßnahmen in Drittstaaten ergreifen. Positive Auswirkungen solcher Maßnahmen wären die Verringerung der Anzahl an Personen, die Asyl oder eine andere Art des internationalen Schutzes benötigen, der Anzahl an irregulären Migranten, die die EU-Grenzen überschreiten sowie eine Verringerung grenzübergreifender Verbrechen wie Menschen-, Drogen und Waffenhandel. Die stärkere Zusammenarbeit mit Drittstaaten würde ein besseres Management der legalen und der Arbeitsmigration und somit eine bessere Reaktion auf den Arbeitskräftemangel in der EU ermöglichen.

### **Themenbereich B – Geteilte Mittelverwaltung**

Die Option B.1 (Status quo) hätte sehr negative Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und würde der Forderung der Mitgliedstaaten nach Vereinfachung nicht nachkommen. Der Übergang zu mehrjähriger Programmplanung in Option B.2 würde eine bedeutende Verbesserung des Status quo darstellen, da die Kommission und die Mitgliedstaaten weniger Programme zu verwalten hätten. Die Anpassung an andere EU-Instrumente im Bereich der geteilten Mittelverwaltung würde auch die Kohärenz und Klarheit für alle Beteiligten erhöhen. Trotz höherer Flexibilität würde in Option B.2 das für den Bereich Inneres typische ständige Erfordernis, auf sich wandelnde Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und in Drittländern zu reagieren, nicht aufgegriffen. Der in Option B.3 vorgeschlagene Politikdialog würde dieses Erfordernis aufgreifen und eine stärker ergebnisorientierte geteilte Mittelverwaltung ermöglichen. Er sollte nach den ersten beiden Jahren, in denen sich alte und neue Instrumente überschneiden, zu einem flexibleren Programmplanungsansatz und einer bedeutend geringeren Arbeitsbelastung für alle Beteiligten führen.

### **Themenbereich C – Zentrale Mittelverwaltung (direkt und indirekt)**

Von den drei Optionen im Zusammenhang mit der zentralen Mittelverwaltung ist Option C.1 (Status quo) die am wenigsten attraktive, da sie keine oder nur wenig Vereinfachung oder Verringerung des Verwaltungsaufwandes mit sich bringt. Die Option C.2 (ausschließlich Auftragsvergabe) würde eine bedeutende Verbesserung darstellen, obwohl auf diese Weise die Möglichkeit der Unterstützung von politikorientierten Maßnahmen, der transnationalen Zusammenarbeit und der Zivilgesellschaft durch Finanzhilfen völlig ausgeschlossen wäre. Durch die Verwendung von Rahmenpartnerschaften, Beitragsvereinbarungen, indirekte Mittelverwaltung und die Durchführung einer beschränkten Anzahl von offenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die von den am besten geeigneten Akteuren umgesetzt werden, würde Option C.3 zu einer stärker zielgerichteten, diversifizierten und weniger ressourcenintensiven zentralen Mittelverwaltung führen.

### **Themenbereich D – Notfallmechanismus**

Option D.1 (Status quo) ist für das Erfordernis der EU, schneller und wirksamer auf asyl- und sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren, eindeutig nicht geeignet. Obwohl Option D.3 eine Verbesserung gegenüber der Option D.1 darstellt, weil sie die schnellere Freigabe von Mitteln unter zentraler Mittelverwaltung im Bereich Migration ermöglicht, würde die Ausweitung des EU-Solidaritätsfonds auf sicherheitsbezogene Krisen wahrscheinlich auf den Widerstand der Mitgliedstaaten treffen, da die Gefahr einer Abweichung von den ursprünglichen Zielen des Instruments besteht. Option D.2 würde ebenfalls eine bedeutende Verbesserung im Vergleich zum Status quo bringen, da sie die rasche Freigabe von Mitteln im Falle von

migrationsbezogenen Notlagen ermöglichen und zusätzlich einen eigenen Reaktionsmechanismus im Fonds für die innere Sicherheit einschließen würde.

## **7.2. Bevorzugte Option und organisatorische Aspekte**

Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen A.3, B.3, C.3 und D.2. Die geteilte Mittelverwaltung wird die hauptsächliche Verwaltungsmethode für die finanzielle Unterstützung im Bereich Inneres darstellen, obwohl die zentrale Mittelverwaltung für grenzübergreifende Maßnahmen, innovative Projekte, die Unterstützung der Zivilgesellschaft, IT-Systeme, Studien, Veranstaltungen und Maßnahmen mit einer externen Dimension und/oder mit dem Erfordernis einer raschen Mobilisierung von EU-Mitteln beibehalten und verbessert wird. Die Einrichtungen werden im Rahmen ihres Mandats und ergänzend zu ihren Arbeitsprogrammen mit der Durchführung spezieller operativer Aufgaben betraut.

Die bevorzugte Option wird in voller Übereinstimmung mit der Entscheidung zur Reduzierung der Anzahl der Finanzinstrumente auf zwei umgesetzt. Dies wird die Sichtbarkeit der Finanzierung im Bereich Inneres erhöhen und die Finanzierung von Maßnahmen erleichtern, die sich derzeit an der Schnittstelle beider Fonds befinden. Ein anderes Schlüsselmerkmal der künftigen Finanzierungsarchitektur im Bereich Inneres wird die Schaffung eines horizontalen Instruments sein, das beiden Fonds gemeinsam ist. Dieses Instrument soll alle Vorschriften zu Programmplanung, Berichterstattung, Finanzverwaltung und Kontrollen enthalten. Damit sind zwei Vorteile verbunden: erstens werden Überschneidungen verhindert und die Anzahl der (sonst identischen und parallel existierenden) Vorschriften in beiden Fonds bedeutend reduziert, und zweitens werden Vereinfachung und Kohärenz erreicht, da dieselben Vorschriften auf alle Empfänger anwendbar sind, unabhängig davon, von welchem Instrument ihre Finanzierung stammt. Dies führt zu besserem Verständnis der Empfänger und zu leichterem Zugang zu den Fonds.

## **8. MONITORING UND EVALUIERUNG**

Es wird eine Halbzeit- und eine Ex-post-Bewertung für beide Fonds vorgesehen. Um maximale Flexibilität zu garantieren, wird der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nicht im Vorhinein festgelegt. Um die Fortschritte zu messen und die durch die EU-Förderungen im Bereich Inneres erzielten Ergebnisse und Auswirkungen zu bewerten, soll eine Reihe von Indikatoren entwickelt werden, die die Leistung der Finanzierung im Bereich Inneres im Bezug auf Input, Output und, wenn möglich, Ergebnisse aufzeigen sollen.