



Rat der
Europäischen Union

028964/EU XXVI. GP
Eingelangt am 03/07/18

Brüssel, den 15. Juni 2018
(OR. en)

10197/18

JAI 658
ENFOPOL 331
FRONT 178
CT 116

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. Juni 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 455 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Ex-post-Bewertungsbericht für den Zeitraum 2007-2013 über die durch das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) und das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS) finanzierten Maßnahmen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 455 final.

Anl.: COM(2018) 455 final

Brüssel, den 12.6.2018
COM(2018) 455 final

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

**Ex-post-Bewertungsbericht für den Zeitraum 2007-2013 über die durch das Programm
„Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) und das Programm
„Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit
Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS) finanzierten Maßnahmen**

{SWD(2018) 331 final} - {SWD(2018) 332 final}

1. EINLEITUNG

Das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“¹ für den Zeitraum 2007-2013 bestand aus den zwei spezifischen Programmen „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS)² (im Folgenden die „Programme“). Die Beschlüsse zur Auflegung von ISEC³ und CIPS⁴ verpflichteten die Europäische Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen einen Bericht über die Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2007 bis 2013 vorzulegen.

Der vorliegende Bericht präsentiert die wichtigsten Bestandteile der Programme, den Umfang und die Grenzen der Bewertungen, die wichtigsten Bewertungsergebnisse, die Schlussfolgerungen und die Erfahrungen. Er basiert auf den Ergebnissen aus den beiden Ex-post-Bewertungen der Programme, die im Zeitraum 2007 bis 2013 anhand der in den Leitlinien für eine bessere Rechtssetzung definierten Bewertungskriterien i) Wirksamkeit, ii) Effizienz, iii) Kohärenz, iv) Relevanz und v) EU-Mehrwert durchgeführt wurden.

Die Schlussfolgerungen aus diesen Bewertungen und die gesammelten Erfahrungen werden ergänzt durch die Zwischenbewertung des Fonds für die innere Sicherheit (ISF), dessen Polizeikomponente das Nachfolgeprogramm des ISEC- und des CIPS-Programms für den Zeitraum 2014-2020 darstellt. Die Ergebnisse dieser Zwischenbewertung trugen zusammen mit den Ex-post-Bewertungen zur Gestaltung der künftigen Politik in den Bereichen Migration und Sicherheit und insbesondere zur Vorbereitung der neuen Finanzierungsinstrumente im Kontext des mehrjährigen Finanzrahmens nach 2020 bei.

1.2 Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ (2007-2013) – ISEC und CIPS

Politischer Hintergrund

Die Europäische Union (EU) betrachtet die Bereiche organisierte Kriminalität und Terrorismus als zentrale Gefahrenquelle für die innere Sicherheit in Europa. Artikel 67

¹ KOM(2005) 124 endgültig. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013.

² Die folgenden Mitgliedstaaten nahmen an den Programmen ISEC und CIPS teil: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (ab 2013) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Beschluss des Rates 2007/125/JI vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013.

⁴ Beschluss 2007/124/EG, Euratom des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ als Teil des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013.

Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthält ein klares Mandat für die Union: durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, insbesondere von Terrorismus, Menschenhandel und Straftaten gegen Kinder, illegalem Drogen- und Waffenhandel, Korruption und Betrug und durch Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden für die Bürger ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Die EU hat in diesen Politikbereichen zunehmend an Bedeutung gewonnen, seitdem deutlich geworden ist, dass hier ein sehr großer gemeinsamer Handlungsbedarf besteht. So wurde zum Beispiel in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere aus dem Jahr 1999 bekräftigt, wie wichtig die Verhütung und -bekämpfung für die Förderung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist. Damals lag der Schwerpunkt auf Legislativmaßnahmen zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, während die finanzielle Unterstützung eher als komplementär angesehen wurde. Mit dem Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ ging die Arbeit der EU in diesem Bereich in eine neue Phase über, in der die operative Umsetzung stärker in den Vordergrund trat.

Im Haager Programm, das die Prioritäten der EU für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zwischen 2004 und 2009 festlegte, wurde bestätigt, dass es wichtig und notwendig ist, die Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und anderen Erscheinungsformen der Kriminalität auf europäischer Ebene zu intensivieren. In diesem Zusammenhang wurde auch die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit auf EU-Ebene in diesen Bereichen hervorgehoben. Das Haager Programm rückte zudem die Stärkung der Sicherheit und insbesondere den Kampf der EU gegen Terrorismus, Rekrutierung, Finanzierung, den Schutz kritischer Infrastrukturen und die Erarbeitung eines Rahmens für die Folgenbewältigung stärker in den Mittelpunkt. Für kritische Infrastrukturen sind zwar weitgehend die Mitgliedstaaten selbst zuständig, doch unterstützt die EU die Mitgliedstaaten seit 2004 beim Schutz kritischer Infrastrukturen.

Das Stockholmer Programm, das einen Rahmen für Maßnahmen der EU in Fragen der Unionsbürgerschaft, Sicherheit, Asyl und Einwanderung sowie Visumpolitik für den Zeitraum 2010-2014 schuf, maß der Entwicklung einer EU-Politik in den Bereichen Justiz und Sicherheit einen noch höheren Stellenwert zu. Im Stockholmer Programm wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, die Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung, die auf vier Pfeilern ruht (Prävention, Verfolgung, Schutz und Reaktion), wirksam umzusetzen, und es wurde eine Verstärkung des Präventionsaspekts gefordert. Gefordert wurde auch die Einsetzung eines EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels mit der Aufgabe, zur Konsolidierung einer abgestimmten EU-Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels beizutragen.

In den letzten Jahren der Programmlaufzeit wurde die EU Zeuge einer Reihe von Terroranschlägen. Der Terrorismus erschien im neuen Gewand, insbesondere im Zuge des Bürgerkriegs in Syrien und des Aufstiegs des „Islamischen Staates“ (IS).

Hauptelemente

ISEC und CIPS deckten ein sehr weites Politikfeld ab, das zwischen 1993 und 2009 weitgehend in den durch den Vertrag von Maastricht eingerichteten Bereich „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ fiel. Die in diesen Bereich fallenden politischen Maßnahmen beruhten vorwiegend auf einem Rechtsrahmen, der noch Elemente der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit aufwies. Vor diesen Programmen gab es auf EU-Ebene daher kaum Finanzierungsmöglichkeiten in diesem Bereich. Die Auflegung der Programme markierte einen Wendepunkt in diesem Politikbereich.

ISEC (2007-2013) ersetzte das Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS)⁵, das sich über den Zeitraum 2002-2006 erstreckte und zum Ziel hatte, die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der EU zwischen Polizei, anderen Strafverfolgungsbehörden und Justizbehörden zu stärken. Die Gesamtmittelausstattung von ISEC belief sich auf 522 Millionen EUR für den gesamten Zeitraum. Die allgemeinen Ziele von ISEC bestanden in der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, insbesondere Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegen Kinder, Drogen- und Waffenhandel, Korruption und Betrug, und in der Leistung eines Beitrags zur Entwicklung der Politik auf EU-Ebene. Die vier spezifischen Ziele des Programms betrafen vier Themenschwerpunkte:

- Kriminalprävention und Kriminologie
- Strafverfolgung
- Unterstützung und Schutz von Zeugen
- Opferschutz

CIPS (2007-2013) konzentrierte sich auf kritische Infrastrukturen und andere sicherheitsrelevante Aspekte, einschließlich operativer Fragen in Bereichen wie Krisenbewältigung und Abwehrbereitschaft in Sektoren von entscheidender Bedeutung. Die Gesamtmittelausstattung des Programms belief sich auf 126,8 Millionen EUR für den gesamten Zeitraum. Mit CIPS wurden die zwei übergeordneten Ziele Prävention sowie Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung verfolgt, die weiter in sieben spezifische Ziele unterteilt wurden⁶. Diese Ziele umfassten die folgenden Themenschwerpunkte:

- Krisenbewältigung
- Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, darunter Risiken im Zusammenhang mit Umwelt, öffentlicher Gesundheit, Verkehr, Forschung und technologischer Entwicklung sowie wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt.

⁵ Beschluss 2002/630/JI des Rates vom 22. Juli 2002 über ein Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS).

⁶ Eine erweiterte Liste der spezifischen Ziele findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Ex-post-Bewertung des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ 2007-2013 (CIPS).

Die Programme wurden im Wege der direkten Mittelverwaltung im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme 2007-2013 durchgeführt.⁷ Die finanzielle Unterstützung erfolgte über Projekte, die mit von der Kommission gewährten maßnahmenbezogenen Finanzhilfen unterstützt wurden, über Dienstverträge, die im Anschluss an von der Kommission veröffentlichte Ausschreibungen geschlossen wurden, oder über Verwaltungsvereinbarungen mit der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC). Im Rahmen der direkten Mittelverwaltung behielt die Europäische Kommission die volle Verantwortung für die Durchführung und übernahm die gesamte Programmplanung und operative Arbeit.

Zu den Interessengruppen, die eine Finanzierung aus dem Programm ISEC beantragen konnten, gehörten unter anderem Strafverfolgungsbehörden und sonstige öffentliche und/oder private Einrichtungen und Akteure darunter lokale, regionale und nationale Behörden, Sozialpartner, Universitäten, statistische Ämter, Nichtregierungsorganisationen, Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen und einschlägige internationale Einrichtungen. CIPS richtete sich unter anderem an öffentliche Einrichtungen (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene), den Privatsektor, Universitäten und Forschungsinstitute. Anders als bei ISEC konnten Organisationen mit Erwerbzweck Projekte im Rahmen des CIPS leiten.

Was die Durchführung angeht, wurden bei beiden Programmen nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel aus den diversen Ausschreibungen vergeben. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Projektanträge die Förderfähigkeitskriterien oder das Qualitätskriterium für EU-Mittel nicht erfüllten. Von den ISEC zugewiesenen Mitteln in Höhe von 522 Millionen EUR wurden über 413 Millionen EUR gebunden und 304 Millionen EUR ausgezahlt. Während des Programmplanungszeitraums erreichte ISEC insgesamt eine Mittelausschöpfungsrate von 74 %.⁸ Für CIPS wurden 74,6 Millionen EUR gebunden, und von der Mittelausstattung von insgesamt 126,8 Millionen EUR wurden 60,4 Millionen EUR eingesetzt. Die Mittelausschöpfungsrate betrug beim CIPS-Programm während des Programmplanungszeitraums insgesamt 83 %.⁹

⁷ Die politischen Prioritäten und Ziele für Projekte werden in den jährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission festgelegt, die jedes Jahr angenommen werden. Nach der Annahme des jährlichen Arbeitsprogramms werden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht.

⁸ Basierend auf Daten für Zuschüsse und öffentliche Aufträge. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Bewertungsberichts (März 2017) lagen noch keine endgültigen Daten zu den Projektausgaben vor. Es war daher weder in Bezug auf maßnahmenbezogene Finanzhilfen noch JRC-Maßnahmen möglich, eine Schätzung des endgültigen Betrags der Ausgaben vorzulegen.

⁹ Ebd.

2 EX-POST-BEWERTUNG

Methodik

Auf die Bewertungsergebnisse und die Methodik wird ausführlich in den diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen eingegangen.¹⁰ In die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen flossen die Ergebnisse einer Studie ein, die von einem externen Vertragspartner durchgeführt wurde.

Grenzen

Die Bewertung wurde bei beiden Programmen erheblich durch das Fehlen eines Referenzszenarios erschwert, d. h. einer klaren Beschreibung der Ausgangssituation vor dem Anlaufen der Programme, die als Grundlage für die Einschätzung der Programmauswirkungen hätte dienen können. Außerdem hinderte die zeitliche Verzögerung zwischen der Durchführung der Programme und den Ex-post-Bewertungen den Bewertungsprozess, da Vertreter der Begünstigten, der nationalen und der EU-Behörden oftmals nicht mehr dieselbe Position bekleideten und daher schwer zu erreichen waren. Dies spiegelt sich in der geringen Zahl von Antworten bei den öffentlichen Konsultationen und Online-Befragungen wider, die während der Bewertungen durchgeführt wurden.

Zudem lagen nur in beschränktem Maß Nachweise über die Ergebnisse und Auswirkungen der Programme vor. Die Ergebnisse waren, wie bereits erwähnt, aufgrund des fehlenden Referenzszenarios nicht messbar, aber auch, weil es weder Ex-ante-Zielwerte noch einen zentralen Datenspeicher für die Ergebnisse aus den ISEC-/CIPS-Projekten gab. Auch bei der Überwachung der Projektfortschritte gab es Probleme, die der Bewertung der Wirksamkeit, der Effizienz und des europäischen Mehrwerts im Wege standen. So war es beispielsweise nicht möglich, einen ausführlichen Kostenvergleich durchzuführen, da angesichts des breiten Spektrums der in den Programmen erfassten Politikbereiche und Maßnahmenarten keine vergleichbaren Projektdaten vorlagen. Schwierig waren auch der Vergleich von Projektkosten und die Feststellung, inwiefern mit den verschiedenen Projektarten dieselben Ziele erreicht wurden.

2.2 DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

Relevanz

In Anbetracht des Stellenwerts des Subsidiaritätsprinzips für den Bereich innere Sicherheit waren die für ISEC und CIPS bereitgestellten Mittel nicht dazu gedacht, nationale Mittel zu

¹⁰ SWD(2018) über die Ex-post-Bewertung des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ 2007-2013 (CIPS) und SWD(2018) über die Ex-post-Bewertung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für 2007-2013 (ISEC).

ersetzen; sie sollten vielmehr die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stärker unterstützen und so die nationalen Mittel ergänzen. Insgesamt betrachteten die Mitgliedstaaten die Ziele von ISEC als relevant für ihre Bedürfnisse in Bezug auf die Kriminalitätsprävention und –bekämpfung.¹¹ Auch CIPS wurde während des gesamten Bewertungszeitraums konstant als relevant für die Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken angesehen. Darüber hinaus entsprach das Programm einem tatsächlichen Bedarf an transnationaler Zusammenarbeit und Koordination in diesen Bereichen. Dies ist ein besonders wichtiger Aspekt, da in diesen Bereichen Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig waren und es aufgrund der Folgen, die die Finanzkrise 2008 für die nationalen Haushalte hatte, an alternativen nationalen Finanzquellen mangelte.

Hinter beiden Programmen stand die Überlegung, dort Mittel bereitzustellen, wo entsprechend den Prioritäten in den gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erstellten jährlichen Arbeitsprogrammen die höchste Nachfrage bestand. Diese Vorgehensweise erwies sich somit als weitgehend an der Nachfrage orientiert statt an politischen Vorgaben, zumal der Rückgriff auf öffentliche Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen den Interessengruppen ermöglichte, auf der Grundlage eines Projektvorschlags Mittel zu beantragen. In der Folge trug die nachfrageorientierte Gestaltung der Programme zu einem erheblichen geografischen Ungleichgewicht in der Durchführung bei, insbesondere hinsichtlich des Standorts der koordinierenden Organisationen. Aus diesem Grund richtete die Kommission unter anderem regionale Informationstage in den Mitgliedstaaten aus, um die geografische Reichweite auszudehnen. Nichtsdestoweniger hing die Durchführung der Programme in hohem Maße von der Eigeninitiative der Vertreter der Mitgliedstaaten und der potenziellen Antragsteller ab. Um den Mitgliedstaaten einen gleichberechtigteren Zugang zu den Mitteln zu ermöglichen und ihre Mitwirkung an allen zentralen sicherheitspolitischen Prioritäten zu verbessern, wurde für den Nachfolgefonds – ISF-Polizei¹² – die geteilte Mittelverwaltung eingeführt. Anders als bei ISEC und CIPS, die ausschließlich im Wege der direkten Mittelverwaltung durchgeführt wurden, kommen beim ISF-Polizei beide Arten der Mittelverwaltung zum Einsatz. Rund 60 % der verfügbaren Mittel für nationale Programme sind für die geteilte Mittelverwaltung und 40 % der Unionsmaßnahmen vorbehaltenen Mittel sind für die direkte Mittelverwaltung vorgesehen. Diese Änderung dürfte sich positiv auf die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltung des ISF durch die Kommission und die Umsetzung wichtiger sicherheitspolitischer Maßnahmen durch alle Mitgliedstaaten auswirken.

¹¹ So wurde beispielsweise das spezifische Ziel „Abstimmung, Zusammenarbeit und gegenseitige Kenntnis unter den Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Behörden und Einrichtungen auf nationaler und EU-Ebene“ als für die Bedürfnisse in dem Sektor überaus relevant betrachtet. Verschiedene Interessengruppen sahen diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere im Kontext der Internationalisierung von Kriminalität und der Professionalisierung krimineller Gruppen, als dringend notwendig an. Die anderen spezifischen Ziele von ISEC wurden von den konsultierten Interessengruppen als ähnlich relevant eingestuft, während die spezifischen Ziele im Zusammenhang mit dem Schutz und der Unterstützung von Zeugen den geringsten Zuspruch erhielten. Ohnehin wurde die Thematik Zeugen und Opfer in erster Linie im Rahmen des Programms Daphne III behandelt.

¹² Verordnung (EU) Nr. 513/2014 vom 16. April 2014 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.

Zudem war zwischen der Formulierung der Prioritäten im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme und ihrer eigentlichen Umsetzung eine gewisse zeitliche Verzögerung festzustellen. Diese rührte daher, dass die jährlichen Arbeitsprogramme die im Vorjahr festgelegten Prioritäten enthielten, was bedeutete, dass zwischen der Festlegung der Prioritäten und ihrer Umsetzung ein Jahr lag. Dies wirkte sich zuweilen nachteilig auf die Relevanz der Programme aus.

Wirksamkeit

Insgesamt legen die Ergebnisse der Bewertung nahe, dass ISEC in gewissem Umfang zur Erreichung aller Programmziele beigetragen hat und die geförderten Projekte die erwarteten Resultate erreicht haben. Somit kann argumentiert werden, dass das Programm einen Beitrag zur Kriminalprävention und letztendlich zu einer höheren Sicherheit für die EU-Bürger geleistet hat, obgleich es schwierig ist, einen direkten ursächlichen Zusammenhang herzustellen. Die wichtigsten bei ISEC-Projekten festgestellten Ergebnisse waren eine stärkere Vernetzung und ein intensiverer Austausch von Informationen und bewährten Verfahren sowie ein verbesserter Kenntnisstand und eine bessere Kompetenz der Fachkräfte. ISEC-Projekte haben einen besonders wirksamen Beitrag zur Entwicklung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Strafverfolgungsbehörden sowie zu einem besseren Informationsaustausch, insbesondere in den Bereichen Forensik, Drogen, Fluggastdatensätze, Cyberkriminalität und Menschenhandel, geleistet.

In Bezug auf CIPS zeigte die Bewertung, dass das Programm seine allgemeinen und die meisten seiner spezifischen Ziele weitgehend erreicht und damit einen positiven Beitrag zum Schutz kritischer Infrastrukturen geleistet hat. Ein wichtiges Element bei einer Reihe von CIPS-Projekten war die Schwerpunktsetzung auf Interdependenzen und die Verhinderung von Kettenreaktionen im Falle der Unterbrechung und Zerstörung kritischer Infrastrukturen während eines Terroranschlags oder anderer Sicherheitsrisiken. Die EU-weite Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit beim Schutz kritischer Infrastrukturen konnte verbessert werden.

Die Bewertung hat ergeben, dass die Einrichtung eines zentralen Datenspeichers mit ausführlichen Daten über einzelne Projekte die Entwicklung eines Überwachungssystems ermöglicht hätte, mit dem Daten zu finanziellen Fortschritten sowie zu Projekt-Outputs und -ergebnissen hätten erhoben und analysiert werden können. Durch die Bereitstellung angemessener Mittel für technische Hilfe ließe sich das technische Fachwissen während des gesamten Lebenszyklus der Projekte und die Verbreitung der Ergebnisse verbessern.

Effizienz

Was die finanziellen Ressourcen angeht, zeigen die Bewertungsergebnisse, dass die große Mehrheit der konsultierten Interessengruppen die bereitgestellten EU-Mittel als für alle im Rahmen von ISEC und CIPS durchgeführten Aktivitäten ausreichend wahrgenommen hat. Der Schaffung von Netzwerken wurde ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis attestiert. In Bezug auf die Höhe der EU-Förderung zeigt die Bewertung insgesamt, dass die EU-Mittel zur Durchführung der geplanten Aktivitäten ausreichten. Nur eine begrenzte Zahl von Interessenträgern wies darauf hin, dass zusätzliche Mittel nötig gewesen wären und bestimmte

Kosten, z. B. Personalkosten, unterschätzt worden seien. Bezogen auf den gesamten Programmplanungszeitraum wurde das eingesetzte Personal laut Bewertung nur für eine relativ geringe Zahl von Projekten als ausreichend betrachtet.

Das Fehlen einer gegenseitigen Begutachtung (Peer-Review) der Projektergebnisse und eines zentralen Datenspeichers wurden als der Gesamteffizienz der Programme abträglich betrachtet. Diese Aspekte wurden im Rahmen des ISF noch nicht umgesetzt, könnten jedoch beim nächsten mehrjährigen Finanzrahmen Berücksichtigung finden.

Trotz der Änderungen, die die Kommission an der Programmdurchführung vornahm, empfanden einige Interessenträger den Verwaltungsaufwand als hoch. Auch auf die Notwendigkeit, die Berichterstattung zu vereinfachen, wurde seitens der Interessengruppen hingewiesen.

Kohärenz

Die Bewertung konzentrierte sich auf die Kohärenz der Programme mit anderen EU-Programmen im selben Bereich¹³ und mit nationalen Programmen und Initiativen, um zu prüfen, inwieweit die Maßnahmen anderen Maßnahmen entgegenliefen oder sich Überschneidungen ergaben. Dabei wurde festgestellt, dass die im Rahmen der verschiedenen EU-Instrumente durchgeführten Aktivitäten in ihren jeweiligen Bereichen insgesamt mit den Programmen kohärent waren und es zu keinen größeren Überschneidungen kam.

ISEC unterstützte die Umsetzung von EU-Verpflichtungen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Kriminalitätsbereichen. Nationale Mittel standen für eine solche Zusammenarbeit im Kontext der Finanzkrise kaum oder überhaupt nicht zur Verfügung, sodass das Risiko einer Doppelfinanzierung durch EU-Fonds und nationale Finanzierungsquellen gering war. Bei der Bewertung wurde zudem ein erhebliches Potenzial für Kohärenz und Komplementarität zwischen ISEC und anderen EU-Programmen, nämlich JPEN, Daphne III, FP7 und Hercule II festgestellt. Dank der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission wurden zwischen Daphne III und den beiden spezifischen Zielen von ISEC in Bezug auf die Förderung und Entwicklung bewährter Verfahren für den Schutz und die Unterstützung von Zeugen und Opfern von Kriminalität, insbesondere im Bereich Menschenhandel, Synergien erzielt. Eine wirksame Koordination in der Konzeptions-, Durchführungs- und Umsetzungsphase ist entscheidend, um das Potenzial für Kohärenz und Komplementarität zu maximieren und Doppelarbeit zu vermeiden. Der im Rahmen der Bewertung festgestellte Sachstand lässt den Schluss zu, dass dies weitgehend erreicht wurde.

Auch in Bezug auf die CIPS-Maßnahmen, die im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme für 2007-2013 durchgeführt wurden, wurde eine Kohärenz mit Aktivitäten festgestellt, die aus ähnlichen EU-Fonds gefördert wurden, nämlich aus dem FP7 und dem Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz. In der Tat gab es wenig bis gar keine

¹³ Für ISEC – das Programm „Strafjustiz“ (JPEN), Daphne III (Bekämpfung von Gewalt), Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (FP7) und das Betrugsbekämpfungsprogramm (Hercule II). Für CIPS – FP7 und das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz.

Hinweise auf Überschneidungen zwischen diesen Finanzierungsinstrumenten, weil sie sich in Bezug auf ihre Themenschwerpunkte, förderfähige Maßnahmen und förderfähige Interessengruppen und Zielgruppen unterschieden.

Europäischer Mehrwert

Der europäische Mehrwert der Programme hängt eng mit der „Bedeutung“ der EU-Mittel für die beteiligten Organisationen zusammen sowie mit der Fähigkeit der Programme, transnationale Kooperationen zu fördern, die häufig nicht stattgefunden hätten, wenn die Projekte sich ausschließlich auf nationale Mittel gestützt hätten. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Organisationen oftmals keinen Zugang zu nationalen Fördermöglichkeiten hatten, um die im Rahmen der Programme vorgesehenen Aktivitäten durchzuführen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass ein beträchtlicher Teil der Projekte ohne die ISEC- und CIPS-Finanzierung nicht realisiert worden wäre.

Beide Programme hatten eine starke transnationale Dimension, da sie entweder transnationale Projekte oder nationale Projekte, die potenziell auf andere Mitgliedstaaten übertragbar waren, unterstützten. Entsprechend bestand ein zentraler Aspekt ihres europäischen Mehrwerts in ihrer Fähigkeit, transnationale Kooperationen zu fördern. In einer Vielzahl von Interviews mit den verschiedenen Interessengruppen wurde hervorgehoben, wie wichtig der Beitrag der ISEC-Mittel zur transnationalen Zusammenarbeit und Umsetzung des EU-Rechts in den verschiedenen Bereichen der Kriminalitätsprävention und -bekämpfung war. ISEC hat demnach entscheidend dazu beigetragen, dass Strafverfolgungsbehörden transnational enger zusammenarbeiten, dass gegenseitiges Vertrauen aufgebaut wurde und neue Beziehungen zwischen Organisationen, die mit ihren Pendanten in anderen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, entstanden sind. Der europäische Mehrwert von CIPS wurde ebenfalls positiv bewertet, weil das Programm zur Entwicklung der Unionspolitik im Bereich Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken und zur Verbesserung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen relevanten Akteuren auf EU-Ebene beim Schutz kritischer Infrastrukturen beigetragen hat.

Der europäische Mehrwert fiel jedoch unter Umständen geringer aus, weil im Rahmen der Programme durchgeführte Projekte vorwiegend von koordinierenden Organisationen aus einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten geleitet wurden. Das geografische Ungleichgewicht wurde durch die Umstellung auf eine geteilte Mittelverwaltung in gewissem Maße behoben.

3. Schlussfolgerungen

Die Bewertung zeigte, dass die Ziele und Ergebnisse von ISEC und CIPS für die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten in den durch die Programme abgedeckten Bereichen trotz der Bedenken wegen der Programmkonzeption, die eher an der Nachfrage als an politischen Vorgaben orientiert war, insgesamt **relevant** waren. Die an der Nachfrage orientierte

Programmkonzeption führte bei der Durchführung der Programme zu einem erheblichen geografischen Ungleichgewicht. Mit der Einführung der geteilten Mittelverwaltung beim Nachfolge-Instrument ISF-Polizei sollte dies korrigiert und gleichzeitig die Wirksamkeit und Effizienz der EU-Förderung erhöht werden. Durch die Möglichkeit, aus dem ISF-Polizei Soforthilfe in Anspruch zu nehmen („um dringenden spezifischen Erfordernissen gerecht werden zu können“), wurde das Problem der zeitlichen Verzögerung zwischen der Formulierung der Prioritäten in den jährlichen Arbeitsprogrammen und ihrer eigentlichen Umsetzung teilweise behoben.¹⁴

In Bezug auf ihre **Wirksamkeit** erreichten die Programme ihre Ziele weitgehend, doch könnte ein umfassenderer zentraler Datenspeicher mit Projektdaten und Projektergebnissen aufgebaut und zum Beispiel über das Europäische Netz für Kriminalprävention, das Warn- und Informationsnetz für kritische Infrastrukturen (CIWIN), die Website des EU-Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels¹⁵ oder über andere Dienststellen der Kommission geteilt werden. Dies könnte beim nächsten mehrjährigen Finanzrahmen berücksichtigt werden. Auch ein verbessertes Überwachungssystem könnte in Betracht gezogen werden. Zentrale Bestandteile dieses Überwachungssystems könnten beispielsweise Kontrollbesuche und ein IT-System sein, das systematisch Projektdaten erfasst. In gewissem Maße wurde dies mit dem Nachfolgefonds ISF-Polizei realisiert, zum Beispiel durch den Einsatz von Überwachungsmissionen für die Projektdurchführung und die Möglichkeit, jährlich Mittel für technische Hilfsmaßnahmen zu verwenden.¹⁶

Was die **Effizienz** insgesamt anbelangt, betrachtete die große Mehrheit der konsultierten Interessengruppen die EU-Mittel als ausreichend und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei allen Aktivitäten durchgängig als gut bis sehr gut. Wie bereits erwähnt, minderte jedoch das Fehlen eines zentralen Datenspeichers die Effizienz der Programme bis zu einem gewissen Grad. Obgleich sich die Überwachung im Rahmen des aktuellen Fonds teilweise verbessert hat,¹⁷ stellen fehlende Peer-Reviews und die fehlende Möglichkeit einer geeigneten Verbreitung der Projektergebnisse immer noch Mängel dar, die durch die Fonds der nächsten Generation beseitigt werden müssen. Der Verwaltungsaufwand könnte weiter verringert und die Verfahren könnten vereinfacht werden.

Die Bewertung zeigte, dass die Programme **kohärent** waren und es keine größeren Überschneidungen mit ähnlichen Initiativen auf nationaler oder EU-Ebene gab. Dies war hauptsächlich auf die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kommission zurückzuführen, die an der Verwaltung der anderen Initiativen beteiligt waren.

¹⁴ Artikel 2 Buchstabe j und Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 513/2014.

¹⁵ Siehe <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹⁶ Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 513/2014.

¹⁷ Die Überwachung hat sich verbessert, da die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung einen jährlichen Durchführungsbericht und die Begünstigten von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen Zwischen- und Abschlussberichte im Rahmen der direkten Mittelverwaltung vorlegen müssen.

Abschließend wurde festgestellt, dass sich beide Programme durch einen erheblichen **europäischen Mehrwert** auszeichneten. Die meisten der im Rahmen der Programme durchgeführten Aktivitäten wären ohne die EU-Mittel überhaupt nicht durchgeführt worden oder hätten – insbesondere auf transnationaler Ebene – nicht dieselben Ergebnisse gebracht. Der EU-Mehrwert hätte allerdings höher ausfallen können, wären die übertragbaren Ergebnisse der Projekte auf EU-Ebene stärker gefördert und verbreitet worden. Dazu hätte die Einrichtung eines zentralen Datenspeichers auf Kommissionsebene beitragen können, in dem alle Projektergebnisse hätten gesammelt werden können. Ein größerer EU-Mehrwert hätte sich auch ergeben, wenn die koordinierenden Organisationen gleichmäßiger auf die Mitgliedstaaten verteilt gewesen wären.