EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2011
KOM(2011) 758 endgültig

2011/0344 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Auflegung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEK(2011) 1364 endgültig}
{SEK(2011) 1365 endgültig}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT

Wie im Stockholmer Programm bestätigt, gehört die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterhin zu den Prioritäten der Europäischen Union. Obwohl in diesem Bereich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der daraus resultierenden Bindungswirkung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bereits erhebliche Fortschritte erzielt wurden, ist die Union nach wie vor mit zahlreichen Problemen konfrontiert wie der unzureichenden oder uneinheitlichen Umsetzung bestimmter Rechte in der Union oder der mangelnden Kenntnis bestimmter Unionsvorschriften, und zwar sowohl aufseiten der Bürger als auch der Behörden. Legislativen wie politischen Maßnahmen und ihrer kohärenten Umsetzung kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Finanzhilfen können die Gestaltung und Implementierung von Gesetzgebung und Politik in diesem Bereich unterstützen und so einen Beitrag zu seiner weiteren Entwicklung leisten.

Im Einklang mit der Mitteilung über die Überprüfung des EU-Haushalts[1] wurden die vorhandenen Finanzierungsinstrumente und Durchführungsmechanismen unter neuen Gesichtspunkten überprüft, um eine klare Ausrichtung auf einen europäischen Mehrwert zu gewährleisten und die Finanzierungsmechanismen einfacher und rationeller zu gestalten. In ihrer Arbeitsunterlage „Ein Haushalt für Europa 2020“[2] stellte die Kommission fest, dass der Haushalt einfacher und transparenter strukturiert werden muss, um die Probleme zu überwinden, die sich aufgrund der komplexen Programmstruktur und der Vielfalt der Programme ergeben. Der Rechtsbereich wird darin als Beispiel für die bestehende Fragmentierung genannt, wo Handlungsbedarf besteht.

Das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ soll daher im Interesse der Vereinfachung und Rationalisierung an die Stelle der folgenden drei Programme treten:

- Grundrechte und Unionsbürgerschaft

- Daphne III

- Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress (in Bezug auf die Abschnitte „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“ und „Gleichstellung der Geschlechter“).

Die Fusion dieser Programme, die alle auf Teil III Titel V AEUV gestützt sind, ermöglicht ein umfassendes Finanzierungskonzept in diesem Bereich.

Übergeordnetes Ziel dieses Vorschlags ist es, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums zu leisten, in dem die Rechte von Personen, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, gefördert und geschützt werden. Gefördert werden sollen mit diesem Programm

---

[1] Mitteilung über die Überprüfung des EU-Haushalts, KOM(2010) 700 endg. vom 19.10.2010.

[2] Diese Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen liegt nicht auf Deutsch vor: Commission Staff Working Paper, A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different option on the main horizontal and sectoral issues, SEC(2011) 868 final, Begleitpapier zu der Mitteilung „Ein Haushalt für Europa 2020“, KOM(2011) 500 endg. vom 29.6.2011.

insbesondere die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, sowie das Diskriminierungsverbot und der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau, das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten, die Rechte des Kindes sowie die Rechte, die aus dem EU-Verbraucherrecht und aus der unternehmerischen Freiheit im Binnenmarkt erwachsen.

Diese Rechte können ihre Wirkung aber nur dann konkret entfalten und Bürgern wie Unternehmen klare Vorteile bringen, wenn diejenigen, die sie anwenden, die andere über ihre Rechte beraten und die von diesen Rechten profitieren, diese Rechte kennen und wenn diese Rechte überall in der EU wirksam und einheitlich angewandt werden. Erreichen lässt sich dies durch Unterstützung von Schulungs-, Sensibilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen, durch Stärkung der Netzwerke und Erleichterung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Die Europäische Union muss darüber hinaus zur Unterstützung der Politik und Gesetzgebung im Bereich Rechte und Unionsbürgerschaft für solide analytische Grundlagen sorgen.

2. ERGEBNISSE DER ANHÖRUNGEN UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1. Konsultation der Interessenträger

Am 20. April 2011 wurde eine öffentliche Online-Konsultation der Interessenträger zu künftigen Finanzierungsaktivitäten im Bereich Justiz, Grundrechte und Gleichstellung für die Zeit nach 2013[3] eingeleitet. Die Konsultation lief zwei Monate lang und stand allen Interessierten offen. Es gingen Beiträge von 187 Teilnehmern – darunter vielen NRO – aus fast allen Mitgliedstaaten ein.

Die politischen Ziele der Programme wurden von den Teilnehmern positiv bewertet. Sie bestätigten auch den Finanzierungsbedarf in den betreffenden Bereichen. Der europäische Mehrwert wurde anerkannt. Es wurde kein Bereich genannt, für den die Finanzierung eingestellt werden sollte. Anerkannt wurde auch die Notwendigkeit einer Vereinfachung und Verbesserung der Programme. Die meisten Vorschläge wurden positiv aufgenommen. Dies gilt auch für die Reduzierung der Zahl der Programme und die Vereinfachung der Verfahren.

Befürwortet wurde die Finanzierung von Maßnahmen wie Austausch bewährter Praktiken, Schulung von Fachkräften, Information und Sensibilisierung, Förderung von Netzwerken, Studien usw. Alle Maßnahmenkategorien, die bei den Teilnehmern auf Zustimmung stießen, sind in Artikel 5 des Vorschlags explizit aufgeführt. Die Teilnehmer waren auch mit der von der Kommission vorgeschlagenen Empfängerzielgruppe und den Finanzierungsmechanismen einverstanden.

2.2. Folgenabschätzung

Die künftigen Finanzierungstätigkeiten für den gesamten Bereich Justiz, Grundrechte und Gleichstellung, für den es derzeit sechs Programme gibt,[4] waren Gegenstand einer einzigen

---

[3] http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0010_en.htm

[4] Programm „Ziviljustiz“, Programm „Strafjustiz“, Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, Programm Daphne III, Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ sowie die Abschnitte „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“ und „Gleichstellung der Geschlechter“ im Programm „Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress“.

Folgenabschätzung. Diese Folgenabschätzung gilt sowohl für den Vorschlag für das Programm „Justiz“ als auch für den Vorschlag für das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“. Grundlage der Folgenabschätzung sind die Zwischenbewertungen der laufenden Programme,[5] die zwar deren Wirksamkeit und Effizienz insgesamt bestätigen, aber auch gewisse Unzulänglichkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen. In der Folgenabschätzung wurden drei Optionen geprüft:

Option A – Beibehaltung der sechs Programme und Problemlösung durch Änderungen an der internen Programmverwaltung: Ein Teil der festgestellten Probleme ließe sich mit einer besseren Programmverwaltung und einer besseren Nutzung der Synergien zwischen den Programmen lösen. Die Hauptursache der Probleme, nämlich die Vielzahl der Programme, würde damit jedoch nicht beseitigt, so dass die Verbesserungen, die sich mit dieser Option erreichen lassen, beschränkt wären.

Option B – Beibehaltung aller Maßnahmen der Option A und zusätzlich Zusammenlegung der laufenden sechs Programme in zwei Programmen: Diese Option würde eine flexiblere Mittelverwendung und eine flexiblere Handhabung der jährlich festgesetzten politischen Prioritäten erlauben. Da deutlich weniger Verfahren erforderlich wären, wäre der Aufwand (sowohl für die Empfänger als auch für die Verwaltung) geringer und die Programme könnten effizienter verwaltet werden. Auch die Wirksamkeit der Programme würde verbessert, da es bei zwei Programmen leichter wäre, eine zu breite Streuung der Mittel zu verhindern. Weniger Verfahren bedeutet auch geringerer Verwaltungsaufwand, so dass Personal für Tätigkeiten frei würde, mit denen sich die Wirksamkeit der Programme verbessern ließe (Verbreitung der Ergebnisse, Programmüberwachung, Information usw.).

Option C – Durchführung nur eines Programms: Mit dieser Option lassen sich alle Probleme lösen, die durch die Vielzahl der Rechtsinstrumente und den hierdurch bedingten erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht werden. Rechtlich wäre es jedoch nicht möglich, mit einem einzigen Programm den Finanzierungsbedarf aller relevanten politischen Bereiche zu decken. Es müsste eine Wahl getroffen werden zwischen dem Bereich Justiz und dem Bereich Rechte und Unionsbürgerschaft. Diese Option bietet zwar eine optimale Lösung für die Programmverwaltung, doch wäre es nicht möglich, alle politischen Prioritäten und Finanzierungserfordernisse des gesamten Politikbereichs ausreichend zu berücksichtigen.

Nach Analyse und Vergleich der Optionen erhält **Option B den Vorzug**, d. h. Zusammenlegung in **zwei Programmen**, die den Finanzierungsbedarf sämtlicher Bereiche decken würden. Option B hat gegenüber der Beibehaltung des Status quo eindeutige Vorteile und keine Nachteile. Option A bietet weniger Vorteile als Option B, und Option C erfasst nicht den gesamten Politikbereich, so dass diese Option ungeeignet ist.

---

[5] Zwischenbewertungsbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Finanzierungsprogramms „Ziviljustiz“, KOM(2011) 351 endg. vom 15.6.2011; Bericht über die Zwischenbewertung des Programms „Strafjustiz“, KOM(2011) 255 endg. vom 11.5.2011; Bericht über die Zwischenbewertung des Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ 2007-2013, KOM(2011) 249 endg. vom 5.5.2011; Bericht über die Zwischenbewertung des Programms „Daphne III 2007-2013“, KOM(2011) 254 endg. vom 11.5.2011; Bericht über die Zwischenbewertung des spezifischen Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ 2007-2013, KOM(2011) 246 endg. vom 5.5.2011.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Rechtsgrundlage des Vorschlags sind Artikel 19 Absatz 2, Artikel 21 Absatz 2, Artikel 114, Artikel 168, Artikel 169 und Artikel 197 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Kombination dieser Artikel ist notwendig, um weiter Maßnahmen unterstützen zu können, die auf der Grundlage der drei derzeitigen Programme entwickelt und umgesetzt werden. Neue Tätigkeitsbereiche sollen nicht erschlossen werden. Die Bezugnahme auf mehrere Vertragsartikel ist auch deshalb notwendig, um die allgemeine Zielsetzung des Programms vollständig verwirklichen und die Finanzierung einfacher und effizienter gestalten zu können. Ein Rückgriff auf Artikel 352 AEUV ist dank dieser kombinierten Rechtsgrundlage, die für die vorgeschlagenen Tätigkeiten ausreicht, nicht nötig.

Auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 2 können Fördermaßnahmen beschlossen werden, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sowie bei Maßnahmen zur Förderung der Rechte des Kindes und der Gleichstellung von Frauen und Männern zu unterstützen.

Artikel 21 Absatz 2 sieht den Erlass von Unionsvorschriften vor, mit denen die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtert wird. Auf diesen Artikel können auch Maßnahmen gestützt werden, die darauf gerichtet sind, Bürger und Behörden über das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz sowie über das aktive und passive Wahlrecht zu informieren, da diese Maßnahmen den Bürgern die Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit konkret erleichtern.

Artikel 114 sieht die Angleichung der Rechtsvorschriften vor, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Darüber hinaus können auf der Grundlage von Artikel 169 Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten, zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung sowie Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen erlassen werden. Auf der Grundlage der beiden letzteren Artikel können Maßnahmen im Bereich des Verbraucher- und Vertragsrechts finanziell gefördert werden. Mit einem hohen Verbraucherschutzniveau und einem Vertragsrecht, das den grenzübergreifenden Geschäftsverkehr erleichtert, werden die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Unionsbürger ihre Rechte auch in anderen Mitgliedstaaten wahrnehmen können.

Artikel 168, der ein hohes Gesundheitsschutzniveau vorgibt, sieht Maßnahmen der Union zur Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten vor, die auf die Verhütung körperlicher und geistiger Erkrankungen und die Beseitigung ihrer Ursachen gerichtet sind. Von Gewalt gegen Kinder geht eine Gefahr für ihre physische und psychische Gesundheit aus. Dabei ist häufig ein grenzübergreifender Bezug gegeben. Kinder gehören zum Kreis der gefährdeten Personen in der Union und müssen vor diesen Gefahren stärker geschützt werden. Auch die Gewalt gegen Frauen stellt eine ernste Gefährdung der physischen und psychischen Gesundheit der Opfer dar, die eines stärkeren Schutzes bedürfen.

Artikel 197 bietet die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts durch Erleichterung des Informationsaustauschs oder Förderung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen unterstützen. Dieser Artikel ist besonders wichtig für Bereiche

wie Grundrechte, Unionsbürgerschaft und Datenschutz, wo den nationalen Behörden eine besondere Rolle zukommt.

Die vorgeschlagenen Finanzierungsaktivitäten entsprechen dem Erfordernis eines europäischen Mehrwerts sowie dem Subsidiaritätsprinzip. Die Finanzierung aus dem Unionshaushalt konzentriert sich auf jene Aktivitäten, die von den Mitgliedstaaten allein nicht zufriedenstellend durchgeführt werden können und bei denen ein Vorgehen auf Unionsebene einen Mehrwert darstellt. Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung tragen zur wirksamen Anwendung des Unionsrechts bei, da sie das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander stärken, die grenzübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung fördern und EU-weit eine korrekte, kohärente und konsistente Anwendung des Unionsrechts bewirken. Die Europäische Union kann grenzübergreifende Fragen besser angehen als die Mitgliedstaaten und eignet sich deshalb besser als europäische Plattform für gegenseitiges Lernen. Die Unterstützung und Entwicklung der einzelnen Politiken soll auf eine solide, analytische Grundlage gestellt werden; auch hierfür werden Finanzmittel bereitgestellt. Das Vorgehen auf Unionsebene macht es möglich, dass diese Maßnahmen überall in der Union gleichermaßen zum Tragen kommen und Skaleneffekte genutzt werden.

Der Vorschlag geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist. Somit steht er im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Mittelausstattung für die Durchführung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ beträgt für den Zeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020 439 Mio. EUR (jeweilige Preise).

5. DER VORSCHLAG IM EINZELNEN

Mit diesem Vorschlag soll die übereinstimmend geforderte Vereinfachung der Finanzierungsverfahren mit einer stärker ergebnisorientierten Vorgehensweise kombiniert werden. Diese Vorgehensweise stellt sich im Großen und Ganzen wie folgt dar:

- Die allgemeinen und spezifischen Ziele des Programms sind in Artikel 3 und 4 festgelegt, während Artikel 5 die Tätigkeitsschwerpunkte enthält. Die allgemeinen und spezifischen Ziele bestimmen den Anwendungsbereich des Programms (Politikbereiche), während die Maßnahmenarten die finanzielle Förderung betreffen; sie gelten für alle in Betracht kommenden Politikbereiche und formulieren querschnittartig die Ergebnisse, die mit einer solchen Förderung erreicht werden können. Gleichzeitig geben sie an, in welchen Fällen von einer Finanzierung ein echter zusätzlicher Nutzen für die Erreichung der politischen Ziele ausgehen kann. Zur Durchführung der Verordnung wird die Kommission jedes Jahr die Finanzierungsprioritäten für die einzelnen Bereiche festlegen. Im Rahmen des Programms können alle Finanzierungsinstrumente genutzt werden, die in der Haushaltsordnung vorgesehen sind. Die Teilnahme am Programm steht allen juristischen Personen offen, die ihren rechtlichen Sitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat haben, das sich an dem Programm beteiligt. Weitere Einschränkungen gibt es nicht. Diese Programmstruktur dient sowohl einer einfacheren Verwaltung des Programms als auch einer gezielteren Ausrichtung auf die Bedürfnisse und Entwicklungen in dem jeweiligen Politikbereich. Zudem bietet sie eine stabile Bewertungsgrundlage, da die spezifischen Ziele, die direkt mit

Bewertungsindikatoren verknüpft sind, über die ganze Laufzeit des Programms gleich bleiben und regelmäßig überprüft und bewertet werden. Es wird vorgeschlagen, im Interesse einer größeren Flexibilität und besseren Programmdurchführung keine bestimmten Beträge für die einzelnen Politikbereiche innerhalb des Programms vorzusehen.

- Die Teilnahme von Drittstaaten ist auf die EWR-Länder, Beitrittsländer, Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer beschränkt. In die Maßnahmen des Programms können andere Drittstaaten, insbesondere Länder, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen, einbezogen werden, wenn dies dem Zweck dieser Maßnahmen dienlich ist.

- Die Prioritäten des Programms werden jährlich in einem Arbeitsprogramm festgelegt. Da diese Prioritäten politisch motiviert sind, wird das Jahresarbeitsprogramm im Beratungsverfahren angenommen, so dass die Vertreter der Mitgliedstaaten in dem betreffenden Ausschuss dazu Stellung nehmen können.

- Die Kommission kann nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse eine bestehende Exekutivagentur mit der Durchführung des Programms betrauen.

2011/0344 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Auflegung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 19 Absatz 2, Artikel 21 Absatz 2, Artikel 114, Artikel 168, Artikel 169 und Artikel 197,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Jedem Unionsbürger stehen die im Vertrag garantierten Rechte zu. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon überall in der Union rechtsverbindlich geworden ist, spiegelt die Grundrechte und Grundfreiheiten wider, auf die Personen in der Union Anspruch haben. Damit diese Rechte Wirklichkeit werden, müssen sie gefördert und geachtet werden. Der volle Genuss dieser Rechte sollte gewährleistet und jedwedes Hindernis sollte beseitigt werden.

(2) Dem Stockholmer Programm[6] zufolge hat die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zu dessen politischen Prioritäten die Verwirklichung eines Europas der Rechte gehört, nach wie vor Vorrang. Die Finanzierung ist ein wichtiges Instrument für die erfolgreiche Umsetzung der politischen Prioritäten des Stockholmer Programms.

---

[6] ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

(3) Die Bürger sollten die sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte in vollem Umfang wahrnehmen können. Sie sollten von ihrem Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in der Union, ihrem aktiven und passiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen sowie von ihrem Recht auf konsularischen Schutz und ihrem Petitionsrecht beim Europäischen Parlament Gebrauch machen können. Sie sollten unbeschwert in andere Mitgliedstaaten reisen, dort ihren Wohnsitz nehmen oder einer Arbeit nachgehen können in dem Vertrauen darauf, dass ihre Rechte geschützt sind, egal, wo sie sich gerade in der Union befinden.

(4) Bürger und Unternehmen sollten sich den Binnenmarkt voll zunutze machen können. Bürger sollten die sich aus dem Verbraucherrecht ergebenden Rechte wahrnehmen können, und Unternehmen sollten bei der Ausübung ihrer unternehmerischen Freiheit im Binnenmarkt unterstützt werden. Die Entwicklung von Rechtsinstrumenten zum Vertrags- und Verbraucherrecht stellt eine praktische Lösung für Unternehmen und Verbraucher zur Überwindung grenzübergreifender Probleme dar mit dem Ziel, ihnen mehr Wahlmöglichkeiten zu bieten, vertragliche Beziehungen mit Partnern in anderen Mitgliedstaaten kostengünstiger zu gestalten und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau zu garantieren.

(5) Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sowie die Gleichheit von Frauen und Männern sind Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung ist ein beständiges Anliegen, das ein koordiniertes Vorgehen auch bei der Vergabe von Finanzmitteln erfordert.

(6) Das Programm sollte gemäß den Artikeln 8 und 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in allen seinen Maßnahmen die Gleichstellung von Männern und Frauen fördern und Diskriminierungen entgegenwirken. Es sollten regelmäßig Überprüfungen und Bewertungen durchgeführt werden, um festzustellen, wie in den Programmtätigkeiten Fragen der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung angegangen werden.

(7) Gewalt gegen Frauen in jedweder Form stellt eine Verletzung der Grundrechte und eine schwere Gesundheitsgefährdung dar. Diese Gewalt ist überall in der Union gegenwärtig. Gegen sie muss auf koordinierte Weise vorgegangen werden. Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen tragen zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei.

(8) Die Union ist nach Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union verpflichtet, den Schutz der Rechte des Kindes zu fördern und Diskriminierungen zu bekämpfen. Kinder sind schutzbedürftig, vor allem wenn sie unter Armut, sozialer Ausgrenzung oder einer Behinderung leiden oder einer besonderen Gefahrensituation ausgesetzt sind. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Kinderrechte zu fördern und Kinder vor Schaden und Gewalt zu bewahren, von denen eine Gefährdung ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit ausgeht.

(9) Personenbezogene Daten sollten angesichts der Globalisierung und der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Technik auch weiterhin wirksam geschützt werden. Das EU-Datenschutzrecht sollte in der Europäischen Union wirksam und einheitlich angewandt werden. Hierzu sollte die Union die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Datenschutzrechts unterstützen.

(10) In der Mitteilung der Kommission zu Europa 2020[7] wird eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum entwickelt. Mit der Unterstützung und Förderung der Rechte von Personen innerhalb der Union, der Beseitigung von Diskriminierung und Ungleichheit sowie der Förderung der Unionsbürgerschaft soll ein Beitrag zur Förderung der spezifischen Ziele und Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 geleistet werden.

(11) Um diese Ziele in der Praxis zu erreichen, bedarf es, wie die Erfahrung mit Maßnahmen auf Unionsebene gezeigt hat, einer Kombination aus verschiedenen Instrumenten wie Gesetzgebung, politischen Initiativen und finanzieller Förderung. Die finanzielle Förderung ist ein wichtiges Instrument zur Ergänzung legislativer Maßnahmen. Deshalb sollte ein Finanzierungsprogramm aufgelegt werden. In der Mitteilung der Kommission „Ein Haushalt für Europa 2020“[8] wird die Notwendigkeit unterstrichen, die EU-Finanzierung einfacher und rationeller zu gestalten. Mit einer Straffung, Vereinfachung und Vereinheitlichung der Finanzierungsvorschriften und -verfahren sowie einer Reduzierung der Zahl der Programme ließe sich eine spürbare Vereinfachung und größere Effizienz der Mittelverwaltung erreichen.

(12) Um dem Bedarf nach einer einfacheren und effizienteren Mittelverwaltung zu entsprechen, wird mit dieser Verordnung das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ zur Fortführung und Weiterentwicklung der Tätigkeiten aufgelegt, die bislang auf der Grundlage von drei Programmen durchgeführt wurden, die auf folgenden Beschlüssen basieren: Beschluss 2007/252/EG des Rates vom 19. April 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013[9], Beschluss Nr. 779/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007-2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“[10] und Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität – Progress (Abschnitte „Gleichstellung der Geschlechter“ und „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“)[11].

(13) Die Kommissionsmitteilungen „Überprüfung des EU-Haushalts“[12] und „Ein Haushalt für Europa 2020“ machen deutlich, wie wichtig es ist, die Finanzierung auf Maßnahmen auszurichten, mit denen ein eindeutiger europäischer Mehrwert verbunden ist, d. h. bei denen ein Vorgehen auf Unionsebene mehr bewirken kann als ein Alleingang der Mitgliedstaaten. Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung sollen die grenzübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung fördern und eine korrekte, kohärente und konsistente Anwendung des Unionsrechts bewirken und so dazu beitragen, das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander zu stärken. Gefördert werden sollen darüber hinaus Maßnahmen, die dazu beitragen, dass allen Beteiligten fundiertere Kenntnisse des Unionsrechts und der Unionspolitiken vermittelt werden, und die eine solide analytische Grundlage für deren Unterstützung und Weiterentwicklung liefern. Das Vorgehen auf Unionsebene macht es möglich, dass diese Maßnahmen überall in der Union

---

7 KOM(2010) 2020 endg. vom 3.3.2010.
8 KOM(2011) 500 vom 29.6.2011.
9 ABl. L 110 vom 27.4.2007, S. 33 und Berichtigung, ABl. L 141 vom 2.6.2007.
10 ABl. L 173 vom 3.7.2007, S. 19.
11 ABl. L 315 vom 15.11.2006, S. 1.
12 KOM(2010) 700 vom 19.10.2010.

gleichermaßen zum Tragen kommen und Skaleneffekte genutzt werden. Zudem kann die Europäische Union grenzübergreifende Fragen besser angehen als die Mitgliedstaaten und als europäische Plattform für gegenseitiges Lernen fungieren.

(14) Um dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu entsprechen, sollten in dieser Verordnung geeignete Instrumente zur Abschätzung ihrer Wirksamkeit vorgesehen werden. Zu diesem Zweck sollten allgemeine und spezifische Ziele vorgegeben werden. Um beurteilen zu können, inwieweit die spezifischen Ziele erreicht wurden, sollten Indikatoren festgelegt werden, die für die gesamte Laufzeit des Programms gelten sollten.

(15) In dieser Verordnung wird die Mittelausstattung für das Mehrjahresprogramm festgesetzt, die für die Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen im Sinne der Nummer 17 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom XX zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung abgeben soll.

(16) Diese Verordnung sollte im Einklang mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. XX/XX vom XX über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union durchgeführt werden. Dabei sollten vor allem die Vereinfachungsinstrumente der Haushaltsordnung genutzt werden. Die Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen sollten so beschaffen sein, dass die verfügbaren Fördermittel für jene Maßnahmen eingesetzt werden, die im Verhältnis zum verfolgten Ziel die höchste Wirkung erzeugen.

(17) Für die Annahme der Jahresarbeitsprogramme sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Durchführungsbefugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren,[13] ausgeübt werden. Die Auswirkungen auf den Haushalt können angesichts der Höhe der jeweiligen jährlichen Beträge als unerheblich angesehen werden. Deshalb sollte auf das Beratungsverfahren zurückgegriffen werden.

(18) Um eine effiziente Allokation der Mittel aus dem Unionshaushalt zu gewährleisten, sollten Synergieeffekte, Kohärenz und Komplementarität mit Finanzierungsprogrammen angestrebt werden, die Politikbereiche fördern, zu denen ein enger Bezug besteht, insbesondere mit dem Programm „Justiz“ (Verordnung (EU) Nr. XX/XX vom XX)[14], dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“(Verordnung (EU) Nr. XX/XX vom XX)[15] sowie mit Programmen in den Bereichen Inneres, Beschäftigung und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Informationsgesellschaft und Erweiterung, insbesondere mit dem Instrument für die Heranführungshilfe[16] und den Fonds auf der Grundlage des gemeinsamen strategischen Rahmens (GSR-Fonds).

(19) Die finanziellen Interessen der Union sollten während des ganzen Ausgabenzyklus durch angemessene Maßnahmen geschützt werden, darunter die Prävention, Aufdeckung und

---

[13] ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.
[14] ABl. L XX vom XX, S. XX.
[15] ABl. L XX vom XX, S. XX.
[16] ABl. L XX vom XX, S. XX.

Untersuchung von Unregelmäßigkeiten, die Rückforderung entgangener, rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Mittel und gegebenenfalls Sanktionen. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) sollte befugt sein, gemäß der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates[17] bei Wirtschaftsteilnehmern Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen, um festzustellen, ob im Zusammenhang mit einer finanziellen Förderung der Union aus dem Programm ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder eine sonstige rechtswidrige Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegt.

(20) Da das Ziel dieser Verordnung, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums zu leisten, in dem die Rechte von Personen, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, gefördert und geschützt werden, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann, sondern besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union gemäß dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1
Auflegung des Programms und Laufzeit

1. Mit dieser Verordnung wird das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ („Programm“) der Europäischen Union aufgelegt.

2. Das Programm läuft vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2020.

Artikel 2
Europäischer Mehrwert

Aus dem Programm werden Maßnahmen mit europäischem Mehrwert finanziert. Zu diesem Zweck trägt die Kommission dafür Sorge, dass die geförderten Maßnahmen auf die Erzielung eines europäischen Mehrwerts gerichtet sind, und überprüft anhand der Endergebnisse der aus dem Programm finanzierten Maßnahmen, ob tatsächlich ein europäischer Mehrwert erzielt wurde.

Artikel 3
Allgemeines Ziel

Allgemeines Ziel des Programms ist es, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums zu leisten, in dem die Rechte von Personen, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, gefördert und geschützt werden.

---

[17] ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.

Artikel 4
Spezifische Ziele

1. Um das in Artikel 3 genannte allgemeine Ziel zu erreichen, werden dem Programm die nachstehenden spezifischen Ziele vorgegeben:

   a) Beitrag zur besseren Wahrnehmung der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte;

   b) Förderung der effektiven Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einschließlich der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Rechte älterer Menschen;

   c) Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für personenbezogene Daten;

   d) stärkere Achtung der Rechte des Kindes;

   e) Durchsetzung der aus dem EU-Verbraucherrecht erwachsenden Rechte und Förderung der unternehmerischen Freiheit im Binnenmarkt durch Unterstützung des grenzübergreifenden Geschäftsverkehrs, damit Verbraucher und Unternehmen im Vertrauen auf ihre Rechte am Geschäftsverkehr im Binnenmarkt teilnehmen können.

2. Um beurteilen zu können, inwieweit die in Absatz 1 genannten spezifischen Ziele erreicht wurden, werden als Indikatoren unter anderem die Wahrnehmung der europäischen Öffentlichkeit von der Achtung, der Ausübung und Durchsetzung dieser Rechte und die Anzahl der Beschwerden herangezogen.

Artikel 5
Maßnahmen

1. Zur Verfolgung der Ziele gemäß den Artikeln 3 und 4 konzentrieren sich die Maßnahmen des Programms auf folgende Schwerpunkte:

   a) bessere Aufklärung und Erweiterung der Kenntnisse über das Unionsrecht und die Unionspolitiken;

   b) Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts und der Unionspolitiken;

   c) Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, Vermittlung gegenseitigen Wissens und Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens aller Beteiligten;

   d) besseres Erkennen und Verständnis potenzieller Probleme, die die Wahrnehmung der durch den Unionsvertrag, die Grundrechtecharta und das sekundäre Unionsrecht garantierten Rechte und Grundsätze beeinträchtigen können, um sicherzustellen, dass politische Entscheidungen und die Rechtsetzung auf Fakten gestützt sind.

2. Aus dem Programm werden unter anderem folgende Arten von Maßnahmen finanziert:

a) analytische Arbeiten wie Sammlung von Daten und Statistiken; Entwicklung gemeinsamer Methoden und gegebenenfalls Indikatoren oder Referenzwerte; Studien, Forschungsarbeiten, Analysen und Erhebungen; Bewertungen und Folgenabschätzungen; Ausarbeitung und Veröffentlichung von Leitfäden, Berichten und Schulungsmaterial; Überprüfung und Bewertung der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts und der Durchführung der Unionspolitiken; Workshops, Seminare, Expertentreffen, Konferenzen;

b) Schulungsmaßnahmen, unter anderem Personalaustausch, Workshops, Seminare, Ausbilder-Schulungen und Entwicklung von Online- und sonstigen Schulungsmodulen;

c) wechselseitiges Lernen, Zusammenarbeit sowie Aufklärung und Wissensverbreitung, darunter Ermittlung und Austausch bewährter Verfahren, innovativer Konzepte und Erfahrungen sowie Organisation von Peer-Reviews; Veranstaltung von Konferenzen und Seminaren; Organisation von Sensibilisierungs- und Informationskampagnen, Medienkampagnen und –veranstaltungen einschließlich der Vermittlung der politischen Prioritäten der Europäischen Union nach außen; Zusammenstellung und Veröffentlichung von Material zur Verbreitung sowohl von Informationen als auch von Ergebnissen des Programms; Entwicklung, Einsatz und Pflege von Informations- und Kommunikationssystemen und -Instrumenten;

d) Unterstützung der Hauptakteure, unter anderem Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts und der Unionspolitiken; Unterstützung der wichtigsten Netzwerke auf europäischer Ebene, deren Tätigkeiten mit der Verwirklichung der Ziele dieses Programms zusammenhängen; Förderung der Netzarbeit von Facheinrichtungen und Fachorganisationen oder nationalen, regionalen und kommunalen Behörden auf europäischer Ebene; Finanzierung von Expertennetzen; Finanzierung von Beobachtungsstellen, die auf europäischer Ebene tätig sind.

Artikel 6
Beteiligung

1. An dem Programm teilnehmen können alle öffentlichen und/oder privaten Einrichtungen und juristischen Personen mit rechtlichem Sitz in:

a) den Mitgliedstaaten,

b) den EFTA-Staaten, die Vertragsstaaten des EWR-Abkommens sind, gemäß den Bestimmungen des EWR-Abkommens,

c) Beitrittsländern, Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern gemäß den allgemeinen Grundsätzen und den allgemeinen Voraussetzungen und Bedingungen, die in den mit ihnen geschlossenen Rahmenabkommen über ihre Teilnahme an Unionsprogrammen festgelegt sind.

2. In die Maßnahmen des Programms können öffentliche und/oder private Einrichtungen und juristische Personen mit rechtlichem Sitz in anderen Drittstaaten, insbesondere in Ländern, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen, einbezogen werden, wenn dies dem Zweck dieser Maßnahmen dienlich ist.

3: Auf der Grundlage des Programms kann die Kommission mit im Anwendungsbereich des Programms tätigen internationalen Organisationen wie dem Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und den Vereinten Nationen zusammenarbeiten. Das Programm steht diesen internationalen Organisationen offen.

Artikel 7
Haushaltsmittel

1. Die Finanzausstattung für die Durchführung des Programms beträgt 439 Mio. EUR.

2. Aus dem Programm können auch Ausgaben für Maßnahmen wie Vorarbeiten, Monitoring, Kontrolle, Prüfung und Bewertung finanziert werden, die für die Verwaltung des Programms und die Verwirklichung seiner Ziele erforderlich sind; hierzu zählen insbesondere Studien, Expertentreffen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Vermittlung der politischen Prioritäten der Union nach außen, soweit sie mit den allgemeinen Zielen dieser Verordnung in Verbindung stehen, Ausgaben für IT-Netze mit Schwerpunkt auf Informationsverarbeitung und -austausch sowie alle sonstigen Ausgaben für technische und administrative Unterstützung, die der Kommission bei der Verwaltung des Programms entstehen.

3. Die verfügbaren jährlichen Mittel werden von der Haushaltsbehörde in den Grenzen der Verordnung (EU, Euratom) des Rates Nr. XX/XX vom XX zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 bewilligt.

Artikel 8
Durchführungsmaßnahmen

1. Die Kommission gewährt die Finanzhilfe der Union im Einklang mit der Verordnung (EU, Euratom) Nr. XX/XX vom XX über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union.

2. Zur Durchführung des Programms nimmt die Kommission Jahresarbeitsprogramme in Form von Durchführungsrechtsakten an. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 9 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren erlassen.

3. Die Jahresarbeitsprogramme enthalten Maßnahmen zu ihrer Durchführung, die Prioritäten für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und alle sonstigen nach Maßgabe der Verordnung (EU, Euratom) Nr. XX/XX vom XX über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union erforderlichen Elemente.

Artikel 9
Ausschussverfahren

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Bei diesem Ausschuss handelt es sich um einen Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, findet Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 Anwendung.

Artikel 10
Komplementarität

1. Die Kommission gewährleistet in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Kohärenz, Komplementarität und Synergien mit anderen Unionsinstrumenten, unter anderem mit dem Programm „Justiz“, dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ sowie mit Programmen in den Bereichen Inneres, Beschäftigung und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Informationsgesellschaft und Erweiterung, insbesondere mit dem Instrument für die Heranführungshilfe und den Fonds auf der Grundlage des gemeinsamen strategischen Rahmens (GSR-Fonds).

2. Das Programm kann sich Ressourcen mit anderen Unionsinstrumenten, insbesondere mit dem Programm „Justiz“ teilen, um Maßnahmen durchzuführen, die den Zielen beider Programme entsprechen. Für eine aus dem Programm finanzierte Maßnahme können auch Mittel aus dem Programm „Justiz“ vergeben werden, sofern die Mittel nicht dieselben Kostenelemente betreffen.

Artikel 11
Schutz der finanziellen Interessen der Union

1. Die Kommission gewährleistet bei der Durchführung der nach dieser Verordnung finanzierten Maßnahmen den Schutz der finanziellen Interessen der Union durch geeignete Präventivmaßnahmen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, durch wirksame Kontrollen und – bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten – durch Rückforderung grundlos gezahlter Beträge sowie gegebenenfalls durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen.

2. Die Kommission oder ihre Vertreter und der Rechnungshof sind befugt, bei allen Empfängern, bei Auftragnehmern und Unterauftragnehmern, die Unionsmittel aus dem Programm erhalten haben, Rechnungsprüfungen anhand von Unterlagen und vor Ort durchzuführen.

   Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) kann gemäß der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates bei allen direkt oder indirekt betroffenen Wirtschaftsteilnehmern Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchführen, um festzustellen, ob im Zusammenhang mit einer Finanzhilfevereinbarung, einem Finanzhilfebeschluss oder einem EU-Finanzierungsvertrag ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder eine sonstige rechtswidrige Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegt.

   Unbeschadet der Unterabsätze 1 und 2 ist der Kommission, dem Rechnungshof und dem OLAF in Kooperationsabkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, in Finanzhilfevereinbarungen, Finanzhilfebeschlüssen und Verträgen, die sich aus der Durchführung dieser Verordnung ergeben, ausdrücklich die Befugnis zu erteilen, derartige Rechnungsprüfungen sowie Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durchzuführen.

Artikel 12
Monitoring und Bewertung

1. Das Programm wird von der Kommission regelmäßig daraufhin überprüft, inwieweit die auf seiner Grundlage in den Schwerpunktbereichen gemäß Artikel 5 Absatz 1 durchgeführten Maßnahmen umgesetzt und die in Artikel 4 genannten spezifischen Ziele verwirklicht worden sind. Gleichzeitig lässt sich so feststellen, wie in den Programmtätigkeiten Fragen der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung angegangen worden sind. Die Indikatoren sind gegebenenfalls nach Geschlecht, Alter und Behinderung aufzuschlüsseln.

2. Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat

   a) bis spätestens Mitte 2018 eine Zwischenbewertung,

   b) b) eine Ex-post-Bewertung.

3. Gegenstand der Zwischenbewertung sind die in Bezug auf die Programmziele erreichten Fortschritte, die Effizienz des Mitteleinsatzes und der europäische Mehrwert des Programms, um feststellen zu können, ob die Finanzierung in den Programmbereichen nach 2020 zu verlängern, zu ändern oder auszusetzen ist. Geprüft wird dabei auch, inwieweit das Programm weiter vereinfacht werden könnte, ob es sowohl in sich schlüssig als auch nach außen kohärent ist und ob seine Zielvorgaben nach wie vor relevant sind. Bei der Bewertung sind die Ergebnisse der Ex-post-Bewertungen der in Artikel 13 genannten Programme zu berücksichtigen.

4. Gegenstand der Ex-post-Bewertung, die bei der Entscheidung über ein Nachfolgeprogramm herangezogen wird, sind die längerfristigen Auswirkungen des Programms und die Nachhaltigkeit der Programmwirkungen.

Artikel 13
Übergangsbestimmungen

Maßnahmen, die vor dem 1. Januar 2014 auf der Grundlage des Beschlusses 2007/252/EG, des Beschlusses Nr. 779/2007/EG oder des Beschlusses Nr. 1672/2006/EG Abschnitt 4 „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“ oder Abschnitt 5 „Gleichstellung der Geschlechter“ eingeleitet werden, unterliegen bis zu ihrem Abschluss den Bestimmungen dieser Beschlüsse. In Bezug auf diese Maßnahmen gelten Bezugnahmen auf die Ausschüsse, die in Artikel 10 des Beschlusses 2007/252/EG, in Artikel 10 des Beschlusses Nr. 779/2007/EG und in Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1672/2006/EG vorgesehen sind, als Bezugnahmen auf den in Artikel 9 dieser Verordnung vorgesehenen Ausschuss.

Artikel 14
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*

ANHANG

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

1.2. Politikbereiche in der ABM/ABB-Struktur

1.3. Art des Vorschlags/der Initiative

1.4. Ziele

1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.6. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen

1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

2.1. Monitoring und Berichterstattung

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem

2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)

3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

3.2.1. Übersicht

3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel

3.2.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

3.2.4. Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen

3.2.5. Finanzierungsbeteiligung Dritter

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

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

1.2. Politikbereiche in der ABM/ABB-Struktur[18]

Titel 33 – Justiz

1.3. Art des Vorschlags/der Initiative

☑ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme**.

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme**.[19]

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft die **Verlängerung einer bestehenden Maßnahme**.

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neu ausgerichtete Maßnahme**.

1.4. Ziele

1.4.1. Mit dem Vorschlag/der Initiative verfolgte mehrjährige strategische Ziele der Kommission

Ziel des Programms ist es, durch Förderung und Unterstützung der wirksamen Durchsetzung der Rechte, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leisten. Hierzu zählen insbesondere die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Rechte älterer Menschen, das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten, die Rechte des Kindes, die Rechte der Verbraucher sowie die unternehmerische Freiheit im Binnenmarkt.

1.4.2. Einzelziele und ABM/ABB-Tätigkeiten

Spezifische Ziele

---

[18] ABM: Activity Based Management: maßnahmenbezogenes Management – ABB: Activity Based Budgeting: maßnahmenbezogene Budgetierung.

[19] Im Sinne von Artikel 49 Absatz 6 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

Zur Verwirklichung des vorstehenden allgemeinen Ziels werden dem Programm die folgenden spezifischen Ziele vorgegeben:

a) Beitrag zur besseren Wahrnehmung der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte;

b) Förderung der effektiven Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einschließlich der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Rechte älterer Menschen;

c) Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für personenbezogene Daten;

d) stärkere Achtung der Rechte des Kindes;

e) Durchsetzung der aus dem EU-Verbraucherrecht erwachsenden Rechte und Förderung der unternehmerischen Freiheit im Binnenmarkt durch Unterstützung des grenzübergreifenden Geschäftsverkehrs, damit Verbraucher und Unternehmen im Vertrauen auf ihre Rechte am Geschäftsverkehr im Binnenmarkt teilnehmen können.

ABM/ABB-Tätigkeiten

ABB 33 02 und 33 06.

1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag/die Initiative auf die Empfänger/Zielgruppe auswirken dürfte.

Der Vorschlag wird zur Durchsetzung des Unionsrechts beitragen und es Bürgern und Unternehmen in der Union ermöglichen, vollen Nutzen aus den bestehenden Vorschriften zu ziehen. Sie werden ihre Rechte besser kennen, und Mitgliedstaaten und Interessenträger werden über bessere Instrumente für die Zusammenarbeit untereinander und den Austausch von Informationen über bewährte Praktiken verfügen. Die Auswirkungen des Vorschlags auf die Empfänger/Zielgruppe werden unter 4.1.2 der Folgenabschätzung ausführlicher beschrieben.

Darüber hinaus werden sich die vorgeschlagenen Änderungen an den Finanzierungsprogrammen eindeutig positiv auf die Verfahren zur Verwaltung der Finanzhilfen auswirken. In Bezug auf Antragsverfahren, erforderliche Unterlagen und zu verwendende IT-Systeme wird programmübergreifend eine einheitliche Vorgehensweise verfolgt. Dies allein wird eine konkrete Zeitersparnis bringen, da viele Bewerber, die in Bereichen tätig sind, für die es derzeit mehr als ein Programm gibt, nicht mehr unterschiedliche Anforderungen beachten müssten, sondern sich stärker auf Inhalt und Qualität ihrer Vorschläge konzentrieren könnten.

Ein einziges harmonisiertes, straffes Auswahlverfahren würde zudem die Frist zwischen Antragstellung und Benachrichtigung über den Ausgang des Verfahrens deutlich reduzieren, so dass die Antragsteller in kürzerer Zeit Gewissheit erhielten. Damit würde sich der Zeitraum zwischen Projektkonzeption und Projektrealisierung erheblich verkürzen, so dass das betreffende Projekt sehr viel wirksamer auf die konkreten Bedürfnisse ausgerichtet werden könnte, die es im Einklang mit den politischen Prioritäten der Union befriedigen soll.

1.4.4. Leistungs- und Erfolgsindikatoren

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Realisierung des Vorschlags/der Initiative verfolgen lässt.

Um beurteilen zu können, inwieweit die obengenannten spezifischen Ziele erreicht wurden, werden als Indikatoren unter anderem die Wahrnehmung der europäischen Öffentlichkeit von der Achtung, der Ausübung und Durchsetzung der betreffenden Rechte und die Anzahl der Beschwerden herangezogen.

Der GD Justiz liegen keine ausreichenden, aktuellen Informationen vor, um konkrete lang- oder mittelfristige Ziele vorzugeben. Bevor mit der Programmdurchführung begonnen wird, wird sie jedoch versuchen, mehr Informationen über die aktuelle Lage einzuholen, damit Etappen- und Endziele festgelegt werden können.

1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.5.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf

Die Gesetzgebung ist ein entscheidendes Instrument für die Umsetzung der Ziele, die die Europäische Union im Bereich Rechte und Unionsbürgerschaft verfolgt, doch muss dieses

Instrument durch andere Hilfsmittel ergänzt werden. Die Finanzierung von Maßnahmen spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, insbesondere die Finanzierung von Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Wirksamkeit der Gesetzgebung und der sich direkt aus dem Vertrag ergebenden Rechte durch Verbesserung der diesbezüglichen Kenntnisse und der Kompetenz der Bürger, Fachleute und sonstigen Beteiligten zu steigern. Förderungsfähig sind unter anderem folgende Aktivitäten:

- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich Unterstützung für nationale und europäische Kampagnen, mit denen die Bürger über die ihnen nach Unionsrecht zustehenden Rechte und deren Durchsetzung informiert werden;

- Schulung und Kapazitätsaufbau für die Angehörigen der Rechtsberufe (wie Richter und Staatsanwälte) und der Rechtspflege, um sie dazu zu befähigen, EU-Rechte und Unionspolitik in der Praxis wirksam anzuwenden.

Finanzielle Unterstützung spielt auch eine wichtige Rolle bei der Förderung der Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg und der Schaffung von Vertrauen untereinander, insbesondere wenn sie auf Folgendes abzielt:

- Stärkung von Netzwerken mit dem Ziel, EU-weite Organisationen bei der Vorbereitung künftiger Initiativen zu unterstützen und die kohärente Umsetzung dieser Initiativen in Europa zu fördern;

- grenzübergreifende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, z. B. durch die Einrichtung von Meldesystemen für vermisste Kinder und die Koordinierung der operativen, grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung.

Finanziell unterstützt werden sollten darüber hinaus auch folgende Tätigkeiten:

- Forschung, Analyse und andere unterstützende Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind, dem Gesetzgeber klare, detaillierte Informationen über die Probleme und die aktuelle Lage an die Hand zu geben. Die Ergebnisse dieser Tätigkeiten fließen in die Ausarbeitung und Umsetzung der Unionspolitiken ein und stellen sicher, dass diese auf Fakten gestützt, richtig ausgerichtet und gut strukturiert sind.

1.5.2. Mehrwert durch die Intervention der EU

Die Finanzierung aus dem Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ konzentriert sich auf jene Aktivitäten, bei denen ein Vorgehen auf Unionsebene einen Mehrwert gegenüber einem rein nationalen Vorgehen darstellt. Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung tragen zur wirksamen Anwendung des Unionsrechts bei, da sie das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander stärken, die grenzübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung fördern und EU-weit eine korrekte, kohärente und konsistente Anwendung des Unionsrechts bewirken. Nur ein Vorgehen auf Unionsebene kann koordinierte Maßnahmen hervorbringen, die alle Mitgliedstaaten erreichen. Die Europäische Union kann grenzübergreifende Fragen besser angehen als die Mitgliedstaaten und so als europäische Plattform für gegenseitiges Lernen fungieren. Ohne Unterstützung durch die EU würden vergleichbare Probleme isoliert voneinander und bruchstückhaft angegangen. Die Zusammenarbeit und die Mitwirkung in Netzwerken fördert die Verbreitung bewährter Praktiken in den Mitgliedstaaten, insbesondere die Verbreitung innovativer, integrierter Konzepte. Die Personen, die an solchen Maßnahmen teilnehmen, treten anschließend in ihrem Berufsumfeld als Multiplikatoren auf und verbreiten auf diese Weise bewährte Vorgehensweisen in ihrem Mitgliedstaat.

Die Unterstützung und Entwicklung der einzelnen Politiken soll auf eine solide, analytische Grundlage gestellt werden; auch hierfür werden Finanzmittel bereitgestellt. Das Vorgehen auf Unionsebene macht es möglich, dass diese Maßnahmen überall in der Union gleichermaßen zum Tragen kommen und Skaleneffekte genutzt werden. Eine Förderung auf nationaler Ebene würde nicht dasselbe Ergebnis bringen, sondern bliebe unvollständig und beschränkt, ohne die Bedürfnisse der Europäischen Union insgesamt zu befriedigen.

1.5.3. Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene wesentliche Erkenntnisse

Die Halbzeitbewertungen, die für die laufenden Programme im Bereich Rechte und Unionsbürgerschaft durchgeführt wurden, haben die Wirksamkeit dieser Programme insgesamt bestätigt, gleichzeitig aber auch eine Reihe von Problemen zutage gefördert, darunter eine zu breite Streuung der Mittel durch die Finanzierung zahlreicher kleiner Projekte mit begrenzter Außenwirkung. Obwohl für eine Vielzahl von Projekten Finanzhilfen zur Verfügung gestellt werden, ist die Förderung geografisch nicht ausgewogen. Den Halbzeitbewertungen zufolge muss mehr getan werden, um die Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse und des Outputs der finanzierten Tätigkeiten zu verbessern. Eine bessere Verbreitung geht Hand in Hand mit einer besseren Bewertung und einem besseren Monitoring. Was die Effizienz angeht, so wird in den Halbzeitbewertungen ebenso wie in der öffentlichen Konsultation auf die komplexen, bürokratischen Verfahren hingewiesen, mit denen die Antragsteller konfrontiert sind. Die Vielzahl der Verfahren, die mit den verschiedenen Programmen verbunden sind, bedeuten für die Kommission einen hohen Verwaltungsaufwand. Die Vielzahl der Verfahren und der hohe Verwaltungsaufwand tragen zur Länge der Verfahren bei. Eine Fusion der Programme würde dem abhelfen und Synergien zwischen den Programmen schaffen.

1.5.4. Kohärenz mit anderen Finanzierungsinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte

Das Programm strebt Synergieeffekte, Kohärenz und Komplementarität mit anderen Unionsinstrumenten an, unter anderem mit dem Programm „Justiz“ sowie mit Programmen in den Bereichen Inneres, Beschäftigung, Gesundheit und Verbraucherschutz, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kommunikation, Informationsgesellschaft und Erweiterung, insbesondere mit dem Instrument für die Heranführungshilfe und den Fonds auf der Grundlage des gemeinsamen strategischen Rahmens (GSR-Fonds). Überschneidungen mit Tätigkeiten auf der Grundlage dieser anderen Programme werden vermieden. Zur Verfolgung gemeinsamer Ziele können Mittel zwischen dem Programm „Justiz“ und dem Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ geteilt werden.

1.6. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen

☑ Vorschlag/Initiative mit **befristeter Geltungsdauer**

- ☑ Geltungsdauer: 1.1.2014 bis 31.12.2020
- ☑ Finanzielle Auswirkungen: 2014 bis 2020 und darüber hinaus

☐ Vorschlag/Initiative mit **unbefristeter Geltungsdauer**

- Umsetzung mit einer Anlaufphase von [Jahr] bis [Jahr],
- Vollbetrieb wird angeschlossen.

1.7. Vorgeschlagene Methoden der Mittelverwaltung[20]

☑ **Direkte zentrale Verwaltung** durch die Kommission

☑ **Indirekte zentrale Verwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- ☑ Exekutivagenturen
- ☑ von den Europäischen Gemeinschaften geschaffene Einrichtungen[21]
- ☐ nationale öffentliche Einrichtungen bzw. privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden
- ☐Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen des Titels V des Vertrags über die Europäische Union betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt nach Artikel 49 der Haushaltsordnung bezeichnet sind

☐ Mit den Mitgliedstaaten **geteilte Verwaltung**

☐ **Dezentrale Verwaltung** mit Drittstaaten

☑ **Gemeinsame Verwaltung** mit internationalen Organisationen **(siehe unten)**

Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung zum Einsatz kommen, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.

Bemerkungen

Die Möglichkeit, die Durchführung des Programms ganz oder teilweise einer bestehenden Exekutivagentur zu übertragen, ist in der Begründung vorgesehen. Ein entsprechender Beschluss ist noch nicht ergangen. Auch wurde noch keine Kosten-/Nutzen-Analyse durchgeführt, aber die Möglichkeit sollte nicht ausgeschlossen werden.

---

[20] Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache): http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

[21] Einrichtungen im Sinne des Artikels 185 der Haushaltsordnung.

Eine andere Option, die für die Zukunft ins Auge gefasst werden könnte, ist die gemeinsame Verwaltung. Dies betrifft insbesondere die in Artikel 6 Absatz 2 genannten internationalen Organisationen: Europarat, Vereinte Nationen und OECD.

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

2.1. Monitoring und Berichterstattung

Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.

Der Vorschlag enthält Monitoring- und Bewertungspflichten. Die Fortschritte im Hinblick auf die Realisierung der spezifischen Ziele werden regelmäßig anhand der im Vorschlag aufgeführten Indikatoren überprüft.

Zudem wird die Kommission spätestens Mitte 2018 einen Zwischenbericht über die in Bezug auf die Programmziele erreichten Fortschritte, die Effizienz des Mitteleinsatzes und seines europäischen Mehrwerts vorlegen. Nach Ablauf des Programms wird eine Ex-post-Bewertung der längerfristigen Auswirkungen und der Nachhaltigkeit der Programmwirkungen folgen.

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem

2.2.1. Ermittelte Risiken

Die GD Justiz hat bei ihren Finanzierungsprogrammen keine größeren Fehlerrisiken zu gewärtigen. Dies ergibt sich sowohl aus den Jahresberichten des Rechnungshofs, der keine nennenswerten Fehler feststellen konnte, als auch aus der Restfehlerquote, die laut den jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Justiz (und früheren GD JLS) in den vergangenen Jahren unter 2 % lag (mit einer einzigen Ausnahme für das Programm Daphne im Jahr 2009).

Es bestehen im Wesentlichen folgende Fehlerrisiken:

- schlechte Qualität der ausgewählten Projekte und schlechte Projektdurchführung, die die Wirkung des Programms schmälert, bedingt durch ungeeignete Auswahlverfahren, fehlende Expertise oder unzureichendes Monitoring;

- ineffiziente oder unwirtschaftliche Verwendung der vergebenen Mittel sowohl bei Finanzhilfen (Problem der Erstattung der tatsächlichen förderfähigen Kosten und der begrenzten Möglichkeiten, diese Kosten nach Aktenlage zu überprüfen) als auch bei öffentlichen Aufträgen (mitunter begrenzte Zahl von Bietern mit dem erforderlichen Fachwissen, wodurch ein Preisvergleich kaum möglich ist);

- Kapazität (besonders) kleinerer Organisationen, Ausgaben wirksam zu kontrollieren und die Transparenz der Vorgänge zu gewährleisten;

- Schädigung des Rufs der Kommission, wenn Betrug oder kriminelle Machenschaften aufgedeckt werden. Aufgrund der recht hohen Zahl unterschiedlicher Auftragnehmer und Finanzhilfe-Empfänger, die häufig eine eher kleinere Organisationsstruktur aufweisen und von denen jeder sein eigenes internes Kontrollsystem hat, kann das interne Kontrollsystem dieser Dritten nur teilweise ein Garant für einen ordnungsgemäßen Ablauf sein.

Die meisten dieser Risiken dürften sich mit einer gezielteren Ausrichtung der Vorschläge und den Vereinfachungen, die bei der letzten Änderung der Haushaltsordnung eingeführt wurden, begrenzen lassen.

2.2.2. Vorgesehene Kontrollen

Beschreibung des internen Kontrollsystems

Für das künftige Programm ist die Beibehaltung des derzeitigen Kontrollsystems vorgesehen. Es besteht aus verschiedenen Elementen: Überwachung durch die Programmverwaltungsstelle, Ex-ante-Kontrolle (finanzielle Überprüfung) durch die für Haushalt und Kontrolle zuständige zentrale Stelle, den internen Vergabeausschuss (JPC), Ex-post-Kontrollen bei Finanzhilfen sowie Prüfungen durch die interne Auditstelle und/oder den Internen Auditdienst.

Alle Vorgänge unterliegen einer Ex-ante-Prüfung durch die Programmverwaltungsstelle und einer finanziellen Überprüfung durch die für Haushalt und Kontrolle zuständige Stelle (außer bei Vorfinanzierungen mit geringem Risiko). Zahlungsanträge werden bei Finanzhilfen sorgfältig geprüft, und erforderlichenfalls werden auf der Grundlage einer Risikobewertung Belege angefordert. Alle offenen und nichtoffenen Vergabeverfahren sowie alle Verhandlungsverfahren über 60 000 EUR werden dem internen Vergabeausschuss zur Prüfung vorgelegt, bevor der Zuschlag erteilt wird.

Bei der Ex-post-Kontrolle wird eine Strategie verfolgt, die darauf abzielt, möglichst viele Anomalien aufzudecken, um zu Unrecht ausgezahlte Beträge wiedereinziehen zu können. Es werden stichprobenartig Projekte geprüft, die fast ausnahmslos auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt werden.

Kosten und Nutzen der Kontrollen

Schätzungsweise 50 bis 70 % des Personals, das an der Verwaltung der derzeitigen Finanzprogramme beteiligt ist, ist mit Kontrollaufgaben im weiteren Sinne betraut (von der Auswahl der Finanzhilfe-Empfänger/Auftragnehmer bis zur Umsetzung des Prüfungsergebnisses). Dies entspricht einer Ausgabenspanne zwischen 2,1 Mio. EUR (50 % der Personalkosten für 2014 – vgl. Abschnitt 3.2.3) und 3,2 Mio. EUR (70 % der Personalkosten für 2020 – vgl. Abschnitt 3.2.3). Aufgrund der Externalisierung der Ex-post-Kontrollen ergeben sich überdies Kosten zwischen 75 000 und 100 000 EUR jährlich, die aus Mitteln zur Verwaltungsunterstützung finanziert werden. Diese Kosten machen zwischen 6 und 4% der gesamten Mittelausstattung des Programms aus. Ihr Anteil ist während der siebenjährigen Programmlaufzeit rückläufig, da die jährlichen Mittel zwischen 2014 und 2020 beträchtlich steigen werden, während die Kontrollkosten im Großen und Ganzen gleich bleiben.

Dank dieser Kombination aus Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen sowie den Prüfungen nach Aktenlage und den Prüfungen vor Ort lag die quantifizierbare durchschnittliche Restfehlerquote unter 2 % mit einer Ausnahme beim Programm Daphne im Jahr 2009, wo die Fehlerquote etwas mehr als 2 % betrug. Dem wurde im Jahr darauf durch vermehrte Ex-post-Kontrollen vor Ort abgeholfen. Bei diesen Kontrollen wurden die noch vorhandenen Fehler in dieser Population aufgedeckt und berichtigt. Das interne Kontrollsystem und die damit

verbundenen Kosten erscheinen daher angemessen, um die Fehlerquote in der GD Justiz niedrig zu halten.

Die GD Justiz wird in diesem Rahmen allerdings weiter Möglichkeiten nachgehen, wie die Verwaltung optimiert und stärker vereinfacht werden kann. Die Reduzierung der Zahl der Programme hat zur Folge, dass einheitliche Vorschriften und Verfahren Anwendung finden werden, die das Fehlerrisiko verringern. Auch wird so weit wie möglich von den Vereinfachungsinstrumenten Gebrauch gemacht, die bei der letzten Änderung der Haushaltsordnung eingeführt wurden, und es steht zu erwarten, dass sie dazu beitragen werden, den Verwaltungsaufwand für die Empfänger zu reduzieren. Damit würde gleichzeitig das Fehlerrisiko für die Kommission und deren Verwaltungsaufwand gesenkt.

Überblick über Art und Intensität der (derzeitigen) Kontrollen

Kontrollen	**Betrag in Mio. EUR**	**Anzahl der Empfänger/ Vorgänge (in % der Gesamtzahl)**	**Kontrolltiefe *(Stufen 1-4)**	**Umfang (in % des Werts)**
Ex-ante-Kontrollen aller Finanzvorgänge	k. A.	100 %	1-4, je nach Risiko und Art des Vorgangs	100 %
Kontrolle der Vergabebeschlüsse durch den Vergabeausschuss Justiz	k. A.	100 % der Vergabeverfahren über 125 000 EUR und der Verhandlungsverfahren über 60 000 EUR	4	100 % der Vergabeverfahren über 125 000 EUR und der Verhandlungsverfahren über 60 000 EUR
Ex-post-Kontrollen der Finanzhilfe-Abschlusszahlungen	k. A.	Mindestens 10 %	4	Zwischen 5 und 10 %

*Kontrolltiefe

1. Minimale administrative/ arithmetische Kontrolle ohne Bezugnahme auf Belege

2. Kontrolle mit Bezugnahme auf Nachweise, die ein Element einer unabhängigen Aufsicht aufweisen (z. B. Prüfbescheinigung oder sonstiger Prüfungsnachweis), aber ohne Bezugnahme auf Belege

3. Kontrolle mit Bezugnahme auf Nachweise aus völlig unabhängiger Quelle (z. B. Datenbankeinträge, die den Zahlungsantrag in bestimmten Punkten rechtfertigen, Bewertung der erreichten Etappenziele durch Dritte oder durch die Kommission)

4. Kontrolle unter Bezugnahme auf zum Kontrollzeitpunkt vorliegende Belege für alle Inputs und Outputs (z. B. Arbeitszeitnachweise, Rechnungen, materielle Überprüfung), d. h. Kontrolle der gleichen Intensität wie die Prüfung, die der Rechnungshof für die Zuverlässigkeitserklärung vornimmt.

2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen vorhanden oder vorgesehen sind.

Für das künftige Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ sind verschiedene Maßnahmen vorhanden oder vorgesehen, um Betrug und Unregelmäßigkeiten zu verhindern. Der Vorschlag enthält in Artikel 11 eine Bestimmung zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. In Übereinstimmung mit der Betrugsbekämpfungsstrategie, die die Kommission im Juni 2011 angenommen hat, arbeitet die GD Justiz eine Betrugsbekämpfungsstrategie für den gesamten Ausgabenzyklus aus unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Kosten-Nutzen-Faktors der durchzuführenden Maßnahmen. Diese Strategie ruht auf zwei Säulen: Prävention – auf der Grundlage konkreter Überprüfungen – und angemessene Reaktion, wenn Betrug oder Unregelmäßigkeiten festgestellt werden, in Form der Wiedereinziehung zu Unrecht geleisteter Zahlungen und gegebenenfalls durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen. Die Betrugsbekämpfungsstrategie umfasst das System der Ex-ante- und der Ex-post-Kontrollen mithilfe „roter Fähnchen“ und beschreibt die Verfahren, die das Personal einzuhalten hat, wenn Betrug oder Unregelmäßigkeiten festgestellt werden. Sie enthält auch Näheres zu den Arbeitsvereinbarungen mit dem OLAF.

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)

- Neu zu schaffende Haushaltslinien

In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer Bezeichnung……]	GM/NGM	von EFTA-Ländern	von Kandidatenländern	von Drittländern	nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe aa der Haushaltsordnung
[3…]	[33 01 04.YY] [Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“]	[NGM]	JA	JA	NEIN	NEIN
[3…]	[33 YY YY YY] [Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“]	[GM]	JA	JA	NEIN	NEIN

3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

3.2.1. Übersicht

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	**Nummer**	[Rubrik 3 – Sicherheit und Unionsbürgerschaft]

GD: Justiz	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen		Jahr **2014**[22]	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**	**Nach 2020**	**INSGESAMT**
• Operative Mittel											
Nummer der Haushaltslinie- 33 xx xx	Verpflichtungen	(1)	42,400	47,900	53,900	60,900	67,900	74,900	83,400		**431,3**
	Zahlungen	(2)	17,100	27,700	39,800	49,000	59,100	65,900	73,300	**99,400**	**431,3**
Nummer der Haushaltslinie	Verpflichtungen	(1a)									
	Zahlungen	(2a)									
Aus der Dotation bestimmter Programme finanzierte Verwaltungsausgaben[23]*											
Nummer der Haushaltslinie 33 01 04 yy		(3)	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100		**7,7**
Mittel INSGESAMT für GD JUSTIZ	Verpflichtungen	=1+1a +3	43,500	49,000	55,000	62,000	69,000	76,000	84,500		**439,0**
	Zahlungen	=2+2a+3 +3	18,200	28,800	40,900	50,100	60,200	67,000	74,400	**99,400**	**439,0**

[22] Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

[23] Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

* Die Kommission kann die Durchführung des Programms (teilweise) bestehenden Exekutivagenturen übertragen. Die Beträge und die Art ihrer Verbuchung werden je nach Ergebnis der Externalisierung erforderlichenfalls angepasst.

• Operative Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen	(4)	42,400	47,900	53,900	60,900	67,900	74,900	83,400		**431,3**
	Zahlungen	(5)	17,100	27,700	39,800	49,000	59,100	65,900	73,300	**99,400**	**431,3**
• Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben INSGESAMT		(6)	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100		**7,7**
Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 3 des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	=4+ 6	43,500	49,000	55,000	62,000	69,000	76,000	84,500		**439,0**
	Zahlungen	=5+ 6	18,200	28,800	40,900	50,100	60,200	67,000	74,400	**99,400**	**439,0**

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	**5**	„Verwaltungsausgaben“

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr **2014**	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**	**Nach 2020**	**INSGESAMT**
GD JUSTIZ										
• Personalausgaben		4,185	4,247	4,165	4,254	4,344	4,433	4,522		**30,1**
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,061		**0,4**
GD JUSTIZ INSGESAMT	Mittel	4,239	4,302	4,221	4,311	4,403	4,493	4,583		**30,5**

Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	4,239	4,302	4,221	4,311	4,403	4,493	4,583		**30,5**

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr **2014**	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**		**INSGESAMT**
Mittel INSGESAMT unter RUBRIKEN 1 bis 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	47,739	53,302	59,221	66,311	73,403	80,493	89,083		**469,5**
	Zahlungen	22,439	33,102	45,121	54,411	64,603	71,493	78,983	**99,400**	**469,5**

3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.

- ☑ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt: Es ist der GD Justiz nicht möglich, wie in diesem Abschnitt gefordert, alle Ergebnisse, die mittels der Programmfinanzierung erzielt werden sollen, ihre durchschnittlichen Kosten und Anzahl erschöpfend aufzulisten. Es gibt derzeit keine Statistikinstrumente, mit denen sich die Durchschnittskosten auf der Grundlage der laufenden Programme ermitteln ließen. Eine solche präzise Bestimmung stünde überdies im Widerspruch zu dem Grundsatz, dass das neue Programm ausreichend flexibel sein sollte, um die politischen Prioritäten für die Jahre 2014 bis 2020 abdecken zu können. Unter anderem werden folgende Ergebnisse erwartet (nicht erschöpfende Aufzählung):

  - Anzahl der Personen in der Zielgruppe, die als Adressaten von Sensibilisierungs-/Aufklärungsmaßnahmen erreicht wurden;

  - Anzahl der Personen in der Zielgruppe, die an Schulungen teilgenommen haben;

  - Anteil der Beteiligten, die in Netzwerken mitarbeiten oder an Austauschmaßnahmen oder Studienbesuchen usw. teilgenommen haben;

  - Anzahl der Fälle grenzübergreifender Zusammenarbeit, auch mithilfe von IT-Instrumenten und europäischen Verfahren.

  - Politische Initiativen, die auf der Grundlage von Bewertungen, Folgenabschätzungen und umfassenden Konsultationen von Interessenträgern und Sachverständigen konzipiert wurden;

  - Anzahl der Bewertungen und Folgenabschätzungen, die infolge der Programmdurchführung erstellt wurden.

Mittel für Verpflichtungen, in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Ziele und Ergebnisse ⇩			Jahr **2014**		Jahr **2015**		Jahr **2016**		Jahr **2017**		Jahr **2018**		Jahr **2019**		Jahr **2020**		**INSGESAMT**	
	ERGEBNISSE																	
	Art der Ergebnisse [24]	Durch-schnitts-kosten der Ergeb-nisse	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Gesamt zahl	Gesamt-kosten
EINZELZIEL Nr. 1[25]																		
- Ergebnis																		
- Ergebnis																		
- Ergebnis																		
Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1																		
EINZELZIEL Nr. 2																		
- Ergebnis																		
Zwischensumme für Einzelziel Nr. 2																		
GESAMTKOSTEN																		

[24] Ergebnisse sind Produkte, die geliefert, und Dienstleistungen, die erbracht werden (z.B.: Austausch von Studenten, gebaute Straßenkilometer…).

[25] Wie in Ziffer 1.4.2. („Einzelziele…“) beschrieben.

3.2.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

3.2.3.1. Übersicht

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- ☑ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr **2014**[26]	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**	**INSGE-SAMT**
RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalausgaben	4,185	4,247	4,165	4,254	4,344	4,433	4,522	**30,150**
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,061	**0,402**
Zwischensumme RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	4,239	4,302	4,221	4,311	4,403	4,493	4,583	**30,552**

Außerhalb der RUBRIK 5[27] des mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalausgaben								
Sonstige Ausgaben administrativer Art	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	**7,700**
Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	**7,700**

26 Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

27 Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

INSGESAMT	5,339	5,402	5,321	5,411	5,503	5,593	5,683	38,252

Die Kommission kann die Durchführung des Programms (teilweise) bestehenden Exekutivagenturen übertragen. Die Beträge und die Art ihrer Verbuchung werden je nach Ergebnis der Externalisierung erforderlichenfalls angepasst.

3.2.3.2. Geschätzter Personalbedarf

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- ☑ Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

Schätzung in Vollzeitäquivalenten

		Jahr 2014	**Jahr** 2015	**Jahr** 2016	**Jahr** 2017	**Jahr** 2018	**Jahr** 2019	**Jahr** 2020
• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit – in Vollzeitäquivalent=FTE) FTE)								
33 01 01 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)		**30,75**	**30,75**	**29,75**	**29,75**	**29,75**	**29,75**	**29,75**
XX 01 01 02 (in den Delegationen)								
XX 01 05 01 (indirekte Forschung)								
10 01 05 01 (direkte Forschung)								
• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten = FTE) FTE)[28]								
33 01 02 01 (AC, INT, ANS der Globaldotation)		**0,5**	**0,5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
XX 01 02 02 (AC, AL, JED, INT und ANS in den Delegationen)								
XX 01 04 yy[29]	**am Sitz[30]**							
	in den Delegationen							
XX 01 05 02 (AC, INT, ANS der indirekten Forschung)								
10 01 05 02 (AC, INT, ANS der direkten Forschung)								
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)								
INSGESAMT		**31,25**	**31,25**	**29,75**	**29,75**	**29,75**	**29,75**	**29,75**

33 steht für den jeweiligen Haushaltstitel bzw. Politikbereich.

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel für Personal, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden. Die Beträge und die Art ihrer Verbuchung werden je nach Ergebnis der beabsichtigten Externalisierung erforderlichenfalls angepasst.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	Die auszuführenden Aufgaben umfassen alle Aufgaben, die zur Verwaltung eines

[28] AC= Vertragsbediensteter, INT= Leiharbeitskraft („*Intérimaire*“), JED= Junger Sachverständiger in Delegationen, AL= örtlich Bediensteter, ANS= Abgeordneter Nationaler Sachverständiger.

[29] Teilobergrenze für aus den operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

[30] Insbesondere für Strukturfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Fischereifonds (EFF).

	Finanzierungsprogramms erforderlich sind, darunter: - Lieferung von Input für das Haushaltsverfahren; - Vorbereitung der Jahresarbeitsprogramme/Finanzierungsbeschlüsse, Festlegung der jährlichen Prioritäten; - Verwaltung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, der Ausschreibungen und der anschließenden Auswahlverfahren; - Kommunikation mit den Beteiligten (potenzielle/tatsächliche Empfänger, Mitgliedstaaten usw.); - finanzielles und operatives Projektmanagement; - Durchführung von Kontrollen, wie oben beschrieben (Ex-ante-Überprüfung, Vergabeausschuss, Ex-post-Kontrollen, internes Audit); - Rechnungsführung; - Entwicklung und Verwendung von IT-Instrumenten für die Verwaltung von Finanzhilfen; - Monitoring und Berichterstattung über die Realisierung der Ziele, u. a. in den jährlichen Tätigkeitsberichten und den Berichten der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten
Externes Personal	Die Aufgaben ähneln den Aufgaben der Beamten und Zeitbediensteten mit Ausnahme der Aufgaben, die nicht von externem Personal übernommen werden können

3.2.4. *Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen*

- ☑ Der Vorschlag/die Initiative ist mit dem *nächsten* mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar.

- ☐ Der Vorschlag/die Initiative erfordert eine Anpassung der betreffenden Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens.

Bitte erläutern Sie die erforderliche Anpassung unter Angabe der einschlägigen Haushaltslinien und der entsprechenden Beträge.

- ☐ Der Vorschlag/die Initiative erfordert eine Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens.[31]

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der einschlägigen Rubriken und Haushaltslinien sowie der entsprechenden Beträge.

3.2.5. *Finanzierungsbeteiligung Dritter*

- ☑ Der Vorschlag/die Initiative sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.

- ☐ Der Vorschlag/die Initiative sieht folgende Kofinanzierung vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr **2014**	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**	Insgesamt
Geldgeber / kofinanzierende Organisation								
Kofinanzierung INSGESAMT								

[31] Siehe Nummern 19 und 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- ☐ Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- ☑ Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar
  - ☐ auf die Eigenmittel
  - ☑ auf die sonstigen Einnahmen

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung stehende Mittel	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative[32]						
		Jahr **2014**	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**
Artikel 6xxxx…….								

Bitte geben Sie für die sonstigen zweckgebundenen Einnahmen die einschlägigen Ausgabenlinien an.

[33 yyyyyy…] Einnahmenlinie

Bitte geben Sie an, wie die Auswirkungen auf die Einnahmen berechnet werden.

Die Einnahmen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt und hängen davon ab, ob Kandidatenländer an dem Programm teilnehmen werden.

[32] Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 25 % für Erhebungskosten, anzugeben.