



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.6.2011
KOM(2011) 318 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**über die Halbzeitbewertung des Rahmenprogramms "Sicherheit und Schutz der
Freiheitsrechte" (2007 - 2013)**

1. EINLEITUNG

Gegenstand dieser Mitteilung ist die Halbzeitbewertung des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007 – 2013 (Security and Safeguarding Liberties, SSL), das aus den Programmen „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (Prevention and Fight against Crime, ISEC) und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks, CIPS) besteht.

Das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ ist auf die Verhütung und Bekämpfung der organisierten und nichtorganisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und der Bestechlichkeit sowie des Betrugs ausgerichtet. Das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ befasst sich mit kritischen Infrastrukturen und anderen Sicherheitsfragen, insbesondere mit operativen Fragen im Hinblick auf Bereiche wie Krisenbewältigung, Umwelt, öffentliche Gesundheit, Verkehr, Forschung und technologische Entwicklung.

Die Kommission ist gemäß den zugrundeliegenden Beschlüssen des Rates verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat für jedes Programm einen Zwischenbewertungsbericht über die erzielten Ergebnisse und die qualitativen und quantitativen Aspekte seiner Durchführung vorzulegen¹. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, hat die Kommission eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die von Economisti Associati² durchgeführt wurde. Die Studie basiert auf Befragungen und Sitzungen, durch die 155 Partnerorganisationen in 23 Mitgliedstaaten erfasst wurden, an Interneterhebungen beteiligten sich 190 Stellen aus allen 27 Mitgliedstaaten. Ferner berücksichtigte die Kommission die Empfehlungen, die die Gruppe der Freunde des Vorsitzes in ihrem Bericht über das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ aussprach, das im Herbst 2009 unter der schwedischen Ratspräsidentschaft mit der fachübergreifenden Unterstützung aus 16 Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht wurde.

Dem vorliegenden Bericht wurden Daten aus dem Zeitraum 2007 bis 2009 und von Beginn des Jahres 2010 zugrunde gelegt. Sein Ziel ist die Beurteilung der quantitativen und qualitativen Aspekte der Durchführung der Programme und die Darstellung der erzielten Ergebnisse. Dafür mussten die Programmmaßnahmen in korrekter Weise grafisch erfasst, die Kostenwirksamkeit der finanzierten Projekte analysiert und die Instrumente und Umsetzungsmechanismen überprüft werden, um etwaige Korrekturmaßnahmen aufzuzeigen.

Budget und Verwaltungsmodell

Von 2007 bis 2013 ist das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ mit Mitteln in einer Gesamthöhe von rund 600 Mio. EUR ausgestattet, während für das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ insgesamt 140 Mio. EUR vorgesehen sind. Von 2007 bis 2009 betragen die Mittel für das Programm „Kriminalprävention und

¹ Beschluss 2007/125/JI Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe c in Verbindung mit Beschluss 2007/124/EG, Euratom, Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe c, ABl. L 158 vom 24.2.2007.

² Vgl. den Bericht vom 21.9.2010

Kriminalitätsbekämpfung“ Finanzhilfen in Höhe von **167 Mio. EUR**, während **46 Mio. EUR** in das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ flossen. Beide Programme werden im Rahmen von jährlichen Arbeitsprogrammen umgesetzt, in denen thematische Schwerpunkte und/oder sektorenspezifische Prioritäten festgelegt werden. Die Programme werden nach dem Grundsatz der **direkten zentralen Mittelverwaltung** durchgeführt; das bedeutet, dass die Europäische Kommission für die Planungstätigkeit und Festlegung der Inhalte zuständig und uneingeschränkt verantwortlich ist.

Es ist zu beachten, dass die Finanzhilfen nur gewährt werden, wenn ein Bedarf ermittelt wurde, und nicht im Rahmen von a priori festgelegten Verteilungsmechanismen. Deshalb spiegeln sich in der Verteilung der Mittel nicht notwendigerweise die Prioritäten wider, die die Kommission in ihren Programmplanungsdokumenten festgelegt hat. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in bestimmten Bereichen nur ein geringes Interesse bestand, weshalb die ursprünglich reservierten Haushaltsmittel nicht vollständig in Anspruch genommen und in der Folge anderen Bereichen zugewiesen wurden, in denen der Bedarf größer war. Dies zeigt einerseits, dass die Programmverwaltung flexibel genug ist, um auf einen existierenden Finanzierungsbedarf zu reagieren, andererseits ist dies als Indiz dafür zu werten, dass es nicht immer möglich war, die Finanzierung aus dem EU-Haushalt mit vorab festgelegten politischen Zielen voll in Übereinstimmung zu bringen. Während in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die im Rahmen der beiden spezifischen Programme veröffentlicht wurden, die politischen Prioritäten durchaus enthalten sind, hängt die tatsächliche Mittelzuweisung doch sehr stark vom Inhalt und von der Qualität der eingereichten Vorschläge ab.

Finanzierungsinstrumente

Die Mittel werden in erster Linie durch **maßnahmenbezogene Finanzhilfen** auf der Grundlage von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vergeben. Dies geschieht anhand der folgenden Kategorien von Finanzhilfen:

- i) Maßnahmenbezogene Finanzhilfen zur Kofinanzierung bestimmter Initiativen, die auf der Grundlage von offenen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vergeben werden;
- ii) maßnahmenbezogene Finanzhilfen, die auf der Grundlage von beschränkten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vergeben werden, und öffentlichen Stellen vorbehalten sind, mit denen Partnerschaftsrahmenverträge geschlossen wurden; und
- iii) Betriebskostenzuschüsse zur Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen mit einer europäischen Dimension.

Andere Finanzierungsmöglichkeiten sind beispielsweise durch die **Vergabe von öffentlichen Aufträgen** im Rahmen einer offenen Ausschreibung oder durch den Abschluss einer **Verwaltungsvereinbarung** mit der Gemeinsamen Forschungsstelle gegeben.

Ämter und Agenturen der Europäischen Union, die bereits Zuschüsse aus dem EU-Haushalt erhalten, dürfen zur Ausführung ihrer bestimmungsgemäßen Aufgaben im Rahmen dieser Programme keine Finanzhilfen beantragen, da dies eine Doppelsubventionierung darstellen würde. Allerdings wurde EUROPOL erst am 1. Januar 2010 zu einer Agentur der Europäischen Union. Da es vor diesem Datum als zwischenstaatliche Behörde einen anderen Status innehatte, erhielt es für die Durchführung einer ganzen Reihe von Projekten in der Tat

Finanzhilfen. Es ist den Ämtern und Agenturen der EU allerdings gestattet, sich an Projekten zu beteiligen, wenn sie ihre Kosten und Auslagen selbst tragen.

2. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG

2.1. Maßnahmen

Von 2007 bis 2009 wurden durch beide Programme insgesamt fast **400 Projekte** gefördert und Finanzmittel für annähernd **150 öffentliche Aufträge** bereitgestellt, wodurch ein Gesamtfördervolumen von **213 Mio. EUR** erreicht wurde. Davon wurden dem Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ 167 Mio. EUR und dem Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ 46 Mio. EUR zugewiesen. Der Großteil der Gelder floss in rund 280 maßnahmenbezogene Finanzhilfen, die 61 % des gesamten Fördervolumens ausmachten, gefolgt von annähernd 100 Finanzhilfen, die aufgrund von Partnerschaftsrahmenverträgen vergeben wurden und deren Anteil 24 % betrug. Für öffentliche Aufträge wurden ungefähr 10 % der Mittel aufgewendet.

Art der Maßnahmen

Durch die Programme wird eine **breites Spektrum an Maßnahmen** gefördert - von Schulungsmaßnahmen bis hin zur Anschaffung von Ausrüstung oder von der Erstellung von Fachpublikationen bis hin zur Beteiligung an grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen und gemeinsamen Ermittlungsgruppen.

Im Rahmen des Programms „**Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung**“ zeigt sich häufig eine Konzentration der Projekte auf die fünf folgenden Bereiche:

- i) Werkzeuge und Infrastruktur*, was bei 22 % aller Projekte das wichtigste Ergebnis darstellt;
- ii) finanzielle Unterstützung von **Strafverfolgungsmaßnahmen** (18 %)
- iii) Schulungsprogramme* (17 %)
- iv) Veröffentlichungen* (17 %) und
- v) Konferenzen* (14 %).

Im Rahmen des Programms „**Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken**“

- i) verfügen 23 % der Projekte über eine Komponente, die auf die **operative Zusammenarbeit und Koordinierung** bezogen ist;
- ii) befassen sich 15 % der Projekte schwerpunktmäßig mit der **Entwicklung und Bildung von Netzwerken**;
- iii) findet bei 49 % der Projekte ein **Transfer von Technologie und Methoden** statt;

iv) befasst man sich im Rahmen von weiteren 44 % der Projekte mit *analytischen Tätigkeiten*.

Kohärenz zwischen Programmzielen und Prioritäten

Für das Programm „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung*“ wurden durch den zugrundeliegenden Beschluss des Rates vier Ziele festgelegt, von denen zwei auf operative Maßnahmen, nämlich die Entwicklung horizontaler Methoden zur Verbrechensbekämpfung und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden, bezogen sind, während die beiden anderen Ziele, nämlich die Entwicklung bewährter Praktiken zum Schutz und zur Unterstützung von Zeugen und zum Schutz der Opfer krimineller Handlungen, auf bestimmte Empfängergruppen ausgerichtet sind. Durch viele Projekte sollen mehrere Ziele verwirklicht werden, wobei sich die große Mehrzahl der Vorhaben schwerpunktmäßig mit horizontalen Methoden zur Verbrechensbekämpfung (79 % aller Projekte) und/oder der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und anderen Stellen (74 %) befasst. Dem Schutz der Opfer krimineller Handlungen und dem Schutz von Zeugen wird tendenziell weitaus weniger Beachtung zugemessen, was dadurch veranschaulicht wird, dass diese Ziele nur bei 14 % bzw. 3 % der Projekte im Fokus stehen.

Durch den Beschluss zur Auflegung des Programms „*Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken*“ wurden sieben Ziele festgelegt, die sich in zwei übergeordneten Kategorien zusammenfassen lassen, nämlich die Prävention und Abwehrbereitschaft im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken sowie die Folgenbewältigung. 75 % der Projekte befassen sich mit beiden übergeordneten Zielen. Insgesamt haben 92 % aller Projekte die Prävention und Abwehrbereitschaft zum Ziel, während 63 % der Projekte auf die Folgenbewältigung ausgerichtet sind.

Beide Programme sind *in hohem Maße länderübergreifend*. Der Anteil der länderübergreifenden Projekte des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ beträgt 80 % und im Rahmen des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ 64 %. Die länderübergreifende Ausrichtung der Programme wird von den Beteiligten im Allgemeinen sehr geschätzt, die betonen, wie wichtig es ist, über eine Möglichkeit zur Erprobung neuer Vorhaben zur Zusammenarbeit oder, wie es häufig der Fall ist, zum Ausbau von bereits im Vorfeld der Programme seit längerem bestehenden Formen der Zusammenarbeit zu verfügen. So zeigen die Erhebungsergebnisse, dass ungefähr 90 % der Empfänger beabsichtigen, die *länderübergreifende Zusammenarbeit auch in Zukunft fortzusetzen*, und zwar unabhängig von ihrer weiteren Teilnahme an den Programmen. Dies ist als positives Indiz zu werten, einerseits für die Auswirkungen der Programme auf die operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und andererseits für den Beitrag, der durch die Programme bei der Einführung eines länderübergreifenden Ansatzes geleistet wird.

Zielgruppen

Die Adressatenkreise der Programme reichen von Strafverfolgungsbeamten bis hin zu Organisationen der Zivilgesellschaft und von Forschern bis hin zu Rechtspraktikern. Somit sind die Programme auf eine große Vielfalt unterschiedlicher Zielgruppen abgestellt.

Strafverfolgungsbeamte stellen mit 38 % der Teilnehmer des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ und 41 % der Teilnehmer des

Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ die wichtigste Gruppe der Antragsteller dar. Im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ zählen **Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen der Zivilgesellschaft** mit 12 % der Teilnehmer ebenfalls zu den wichtigen Antragstellern, gefolgt von der Gruppe der **sonstigen Verwaltungsbediensteten** (8 %). Auch bei Projekten des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ stellen Beamte, insbesondere Bedienstete von Sicherheitsbehörden und anderen sicherheitsrelevanten Stellen, mit 19 % der Antragsteller eine wichtige Zielgruppe dar, gefolgt von **Vertretern des Privatsektors** mit 10 % der Anträge. Viele Projekte, die im Rahmen der beiden spezifischen Programme gefördert werden, richten sich gleichzeitig an mehrere Zielgruppen und leisten so einen **Beitrag zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und zum Erfahrungsaustausch**. In dieser Hinsicht sind die Beziehungen in den folgenden Bereichen von besonderer Relevanz:

- i) Die Beziehung zwischen Strafverfolgung und Justiz; diese ist ein typisches Merkmal der Projekte des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“;
- ii) die Beziehung zwischen öffentlichem und privatem Sektor; diese ist in Projekten des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ besonders ausgeprägt; und
- iii) die Verknüpfung von Praxis und Wissenschaft, die für beide Programme von Bedeutung ist.

Im vorstehenden Absatz werden alle Zielgruppen genannt; die angegebenen Prozentzahlen beziehen sich allerdings auf die Anzahl und die Qualität der Anträge, die aufgrund der veröffentlichten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen tatsächlich eingegangen sind.

Geografische Reichweite

Die geografische Verteilung der Projekte ist generell sehr unausgewogen, da eine relativ kleine Anzahl von Mitgliedstaaten eine führende Rolle einnimmt. So entfallen im Zusammenhang mit dem Programm „**Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung**“ 48 % der Projekte und 51 % des Projektwerts auf nur vier Länder (Deutschland, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich). Das Programm „**Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken**“ weist einen weitaus höheren Konzentrationsgrad auf, denn hier sind 48 % der Projekte und 60 % des Projektwerts zwei Ländern zuzuordnen, nämlich Italien und Spanien.

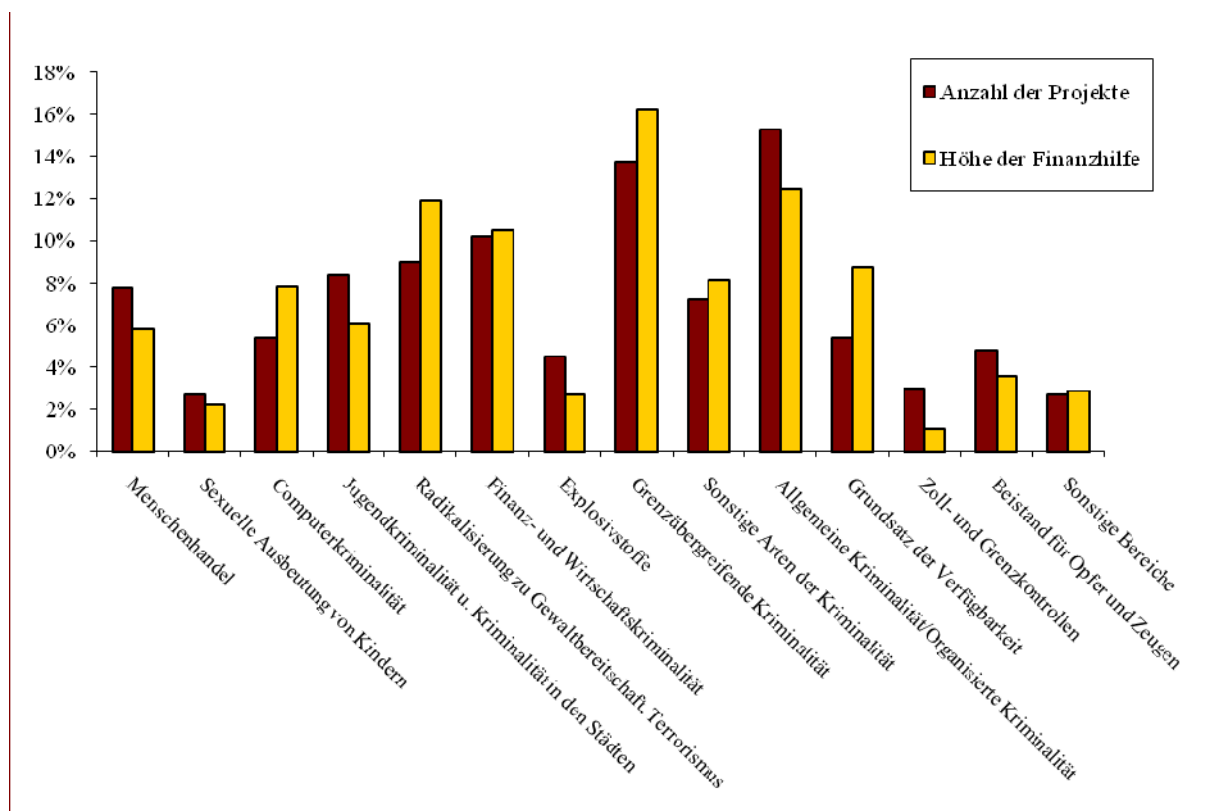
Die unausgewogene geografische Verteilung der im Rahmen der beiden spezifischen Programme aufgelegten Initiativen ist, insbesondere in Bezug auf den Projektwert, zum Teil auf die Art der eingereichten und bewilligten Vorschläge zurückzuführen. So sind für Maßnahmen im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ zur Durchführung des Prümmer Vertrags (wofür in manchen Fällen die Anschaffung von Ausrüstung erforderlich ist), zur Förderung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder zur Errichtung komplexer Netzwerke (wie FIU.NET) tendenziell höhere Finanzhilfen erforderlich. Im Rahmen des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ steht

die Größe der Projekte in der Mehrzahl der Fälle in enger Korrelation zur Art der Empfängerorganisation, da größere Vorhaben eher von gewerblichen Unternehmen und/oder Forschungsinstituten vorgeschlagen werden, während die Projekte öffentlicher Einrichtungen im Vergleich kleiner sind.

2.2. Die Angemessenheit der finanziellen Unterstützung der Programme

Der nachfolgenden Grafik ist das Förderniveau des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Bereichen zu entnehmen. Im Berichtszeitraum zeigten die durchgeführten Maßnahmen ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den Prioritäten und politischen Strategien der EU.

Abbildung 1: Im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ gewährte Finanzhilfen – Aufgliederung der 334 unterstützten Projekte nach Maßnahmenbereichen



2008 verabschiedete die EU einen Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen (Action Plan on Enhancing the Security of Explosives), der die Basis für die Förderung zahlreicher Projekte bildet. Im Hinblick auf CBRN-Bedrohungen legte die EU auf Vorschlag der Kommission im Jahr 2009 einen CBRN-Aktionsplan auf, aufgrund dessen viele Initiativen in Form von Projekten und Studien realisiert werden, die durch das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ gefördert werden. Wegen der strategischen Bedeutung des CBRN-Aktionsplans sagte die Kommission zu, bis 2013 100 Mio. EUR für seine Implementierung bereitzustellen. Wie im Aktionsplan der EU zur Bekämpfung der Radikalisierung und mit besonderem Nachdruck auch im Stockholmer Programm dargelegt wird, sind darüber hinaus auch Maßnahmen zur Bekämpfung der Radikalisierung für die EU von strategischer Bedeutung.

Die ursprünglichen Prioritäten des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ wurden in der Mitteilung der Kommission vom

22. November 2010 über die *EU-Strategie der inneren Sicherheit* als eine Komponente der künftigen strategischen Ziele und Schwerpunktmaßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit *bestätigt*. Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass künftige Arbeitsprogramme so gut wie möglich mit den Zielen der EU-Strategie der inneren Sicherheit übereinstimmen.

Ferner entsprechen die Prioritäten dieses spezifischen Programms weitgehend den Handlungsschwerpunkten des Aktionsplans zur Umsetzung des Haager Programms und des Aktionsplans zur Durchführung des Stockholmer Programms. In Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität werden durch das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ Maßnahmen gefördert, die einen Beitrag zur Umsetzung des „Strategiekonzepts zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ leisten, das von der Kommission 2005 im Zusammenhang mit dem Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms verabschiedet wurde. So beschloss die Kommission im Mai 2007, eine Reihe von Maßnahmen für eine bessere Koordinierung der Bekämpfung der Computerkriminalität sowohl der Strafverfolgungsbehörden untereinander als auch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Privatsektor vorzuschlagen. Daraufhin wurden im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ zwei Projekte über Ermittlungsmaßnahmen bei Computerkriminalität und verschiedene Fachtagungen und Seminare für Strafverfolgungsbeamte finanziell unterstützt. Darüber hinaus wurde durch dieses Programm die Gründung der „Koalition der Finanzdienstleister gegen Kinderpornografie“ gefördert, durch die Kreditkartenunternehmen, Strafverfolgungsbehörden und Internet-Service-Provider in die Lage versetzt werden, bei der Bekämpfung des kommerziellen Handels mit Kinderpornografie zusammenzuarbeiten und den Kauf von Kinderpornografie per Kreditkarte zu unterbinden.

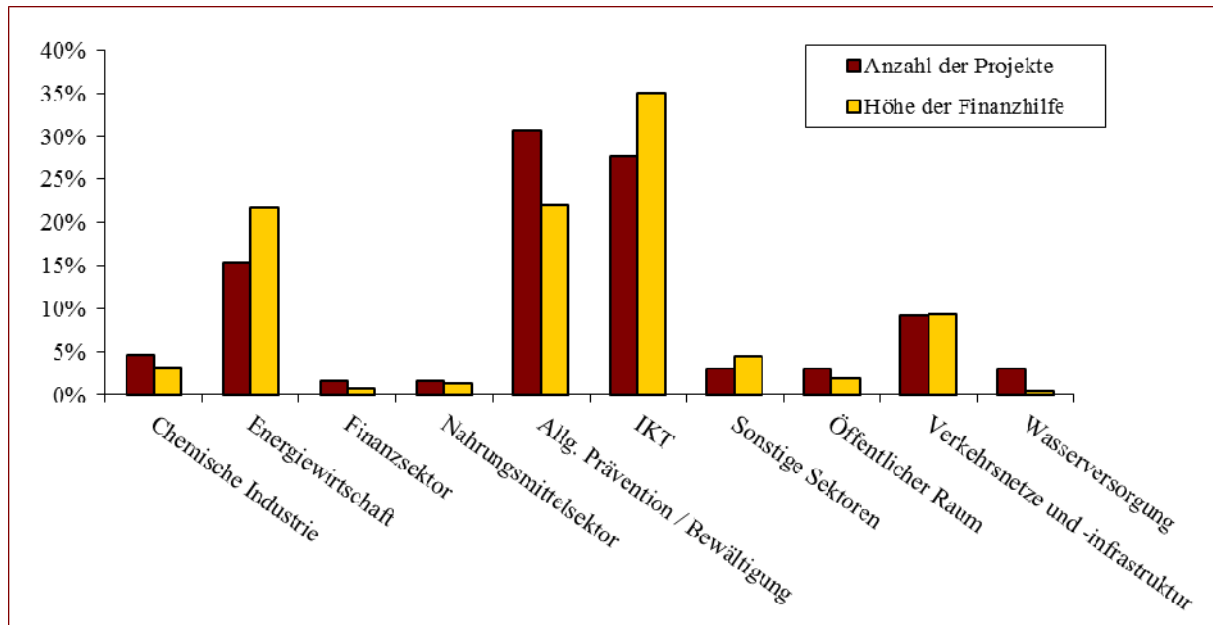
Der Bereich des „Verfügbarkeitsgrundsatzes“, der besagt, dass Informationen, die den Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats zur Verfügung stehen, auch den entsprechenden Behörden anderer Mitgliedstaaten zugänglich sein sollten, fand weniger Interesse als man hätte erwarten können. Dies kann auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass der vorliegende Bericht den Zeitraum von 2007 bis 2009 erfasst, in den auch der Beginn der Durchführung des Prümer Beschlusses³ fällt, der bis August 2011 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Es ist noch nicht möglich, eindeutige Schlussfolgerungen über die Auswirkung die Förderung dieses Bereichs im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ zu ziehen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Prümer Beschluss erst im Juni des Jahres 2008 verabschiedet wurde und die maßgeblichen Projekte, die in den Genuss von Fördermitteln kommen, noch andauern. Eine vorläufige Analyse legt jedoch den Schluss nahe, dass die Durchführung des Prümer Beschlusses durch die Maßnahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ unterstützt wird.

Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, insbesondere die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (GEG), ist bei der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität ein unverzichtbares Element. Dies wird auch in Zukunft der Fall sein, weshalb die Bedeutung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen der Strategie der Inneren Sicherheit erneut bekräftigt wurde.

³ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Die nachfolgende Grafik gibt das Förderniveau der Maßnahmen des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ aufgliedert nach den verschiedenen Bereichen wieder.

Abbildung 2: Im Rahmen des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ gewährte Finanzhilfen – aufgliedert nach den Maßnahmenbereichen der 65 geförderten Projekte



Dies steht im Einklang mit den Prioritäten und politischen Strategien, die im Bereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen⁴ festgelegt und durch das Stockholmer Programm bestätigt wurden. In der Mitteilung der Kommission vom 22. November 2010 wurde die umfassende Bedeutung des Schutzes kritischer Infrastrukturen, insbesondere in den Bereichen Energie, Verkehr sowie Informations- und Kommunikationstechnologie, bekräftigt.

Die Kommission wird sicherstellen, dass die Arbeitsprogramme dieses Bereichs auch in Zukunft so gut wie möglich mit den Zielen der „Strategie der inneren Sicherheit“ übereinstimmen.

3. WICHTIGSTE LEISTUNGEN UND ERGEBNISSE

3.1. Daten und Beispiele

Im Allgemeinen sind die Projekte, die im Rahmen der beiden spezifischen Programme gefördert werden, im Hinblick auf die **Erreichung der geplanten Ergebnisse weitgehend erfolgreich**. Allerdings geht man davon aus, dass bei ungefähr zwei Dritteln der Projekte die verfügbaren Mittel nicht voll ausgeschöpft werden. In der Mehrzahl der Fälle ist dies auf anfängliche zu hohe Kostenschätzungen zurückzuführen, aber auch die Streichung von Maßnahmen trug zu diesem Sachverhalt bei. Ferner haben sich die die relativ langen

⁴ Zum Beispiel das „europäische Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen“, Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern.

administrativen Verfahren der Antragstellung, die in der Regel nicht auf die Haushaltsverwaltungsverfahren in den Mitgliedstaaten abgestimmt sind, unter Umständen negativ auf die Anzahl der eingegangenen Anträge ausgewirkt. Deshalb **weisen die Berichte beider Programme für alle Jahre des Berichtszeitraums nicht verausgabte Mittel für Zahlungen aus.**

Dennoch spiegelt sich in den erhofften und in den erzielten **Ergebnissen** die große Vielfalt der finanzierten Projekte wieder. Diese reichen von operativen Ergebnissen wie Festnahmen und Beschlagnahmen zu weniger greifbaren Resultaten wie die Entwicklung neuer Methoden oder die Sensibilisierung und Aufklärung der Öffentlichkeit oder interessierter Kreise. Die häufigsten Ergebnisse, die erzielt wurden, sind die **Entwicklung und Einführung neuer Instrumente und Methoden, zum Beispiel Datenbanken**, und die **Verbreitung bewährter Verfahren**, viele Projekte trugen jedoch auch zur **Weiterentwicklung und Verbreitung von in bestimmten Bereichen vorhandenen Kenntnissen und/oder Lösungsansätzen** bei. Auch wenn dies selten als primäres Ziel gilt, ist die bessere gegenseitige Kenntnis der politischen Strategien und der Rechts- und Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten ebenfalls ein verbreitetes und weithin geschätztes „Nebenergebnis“ vieler Projekte. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, wurden in einigen Fällen durch operativ ausgerichtete Projekte äußerst greifbare Ergebnisse erzielt. Insgesamt ist die **Erfolgsquote weitgehend zufriedenstellend**, da die anfänglichen Erwartungen durch 60 % der Projekte erfüllt und durch weitere 34 % sogar übertroffen wurden.

Beispielhafte Projektergebnisse in den verschiedenen Bereichen

Polizeiliche Zusammenarbeit: Im Rahmen einer gemeinsamen Zollaktion, an der sich mehrere Länder beteiligten, konnten 4,5 Tonnen Kokain beschlagnahmt werden. Durch ein anderes Projekt wird eine internationale Maßnahme zur Bekämpfung des Kinderhandels finanziell unterstützt. Diese wurde noch nicht abgeschlossen, allerdings konnte bis Mitte des Jahres 2010 bereits gegen 26 von rund 90 tatverdächtigen Personen Anklage erhoben werden. In ähnlicher Weise führte ein Einsatz gegen osteuropäische Banden im Bereich der illegalen Einwanderung zur Festnahme von ungefähr 90 Personen.

Gegenseitiges Verständnis: Normalerweise wird dieser Punkt als ein „Nebenprodukt“ angesehen, dessen Wichtigkeit allerdings nicht zu unterschätzen ist. So leisteten Projekte, die auf eine stärkere Vernetzung abzielen, wie das aus Einheiten aus verschiedenen europäischen Ländern bestehende ATLAS-Netz zur Bekämpfung des Terrorismus oder das Netzwerk der Finanzfahndungsstellen (FIU-Netz), einen bedeutenden Beitrag zum besseren Verständnis der unterschiedlichen Systeme und rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten. In diesen Fällen brachten erste Kontakte und der Versuch, in einem Netzwerk zusammenzuarbeiten, belastungsfähige und dauerhafte Strukturen hervor. Das Gleiche gilt im Bereich der Terrorismusbekämpfung für Untersuchungen, die über Fragen der Radikalisierung erstellt wurden.

Grenzübergreifende Zusammenarbeit: Das *COSPOL-FII*-Projekt, das die Bekämpfung der illegalen Einwanderung aus Osteuropa und die Zerschlagung der kriminellen Vereinigungen zum Ziel hat, die daran beteiligt sind, ist ein Beispiel für eine **gemeinsame Ermittlungsgruppe (GEG)**. Die Projekte bestanden aus vier Aktionen mit koordinierten Maßnahmen in zehn Ländern und führten dazu, dass mehr als 90 Tatverdächtige festgenommen, eingeschleuste Migranten an den Außengrenzen der EU abgefangen und Bargeld, Kraftfahrzeuge, falsche Dokumente, Geräte usw. beschlagnahmt wurden. Als Beispiel für grenzübergreifende Zusammenarbeit ist das Projekt „MAOC-N“ (Maritimes Analyse- und Einsatzzentrum für Drogen) zu nennen, das die Bekämpfung der illegalen Einfuhr von Drogen zum Ziel hat. Es hat seit 2007 zu Beschlagnahme von 52 Tonnen Kokain und 47 Tonnen Cannabis beigetragen. Ferner wurden auf dem Gebiet des **Informationsaustauschs** dank der verschiedenen Projekte zur Durchführung des Prümer Vertrages wichtige Fortschritte erzielt, hierzu gehören unter

anderem das Projekt zur Integration des Prümmer Vertrags in die Rechtsvorschriften der EU („*Prüm implementation into EU legislation*“); das Projekt zur Entwicklung von Softwareanwendungen zur Ermöglichung und Verbesserung des automatisierten Austauschs und Abgleichs von DNA-Profilen und Fahrzeugregisterdaten („*Development of software applications to enable and improve the automated exchange and comparison of DNA profile data and vehicle ID data*“) und der Ausbau der nationalen Kommunikationsschnittstelle NG SIS II („*Extension of the National Communication Interface NG SIS II*“).

Opferhilfe: Im Rahmen des Projekts zur Bildung eines Unterstützungsnetzwerks für die Opfer krimineller Handlungen („*Crime Victims Support Network*“) wurden 15 Zentren eingerichtet, die bislang ungefähr 37.000 Maßnahmen, zum Beispiel in Form von rechtlicher Beratung und psychologischer Unterstützung, durchführten. In vergleichbarer Weise leistete das Projekt zur Nachrichtenimplementierung für ein umfassendes Überwachungssystem bei geschlechtsbezogener und häuslicher Gewalt („*Implementation of messages for an Integral Monitoring System in cases of Gender and Domestic Violence*“) einen Beitrag zur wirksamen Prävention der geschlechtsbezogenen Gewalt. Die Statistiken aller Länder weisen im Hinblick auf die Opferzahlen geschlechtsbezogener Gewalttaten einen signifikanten Rückgang auf.

Sensibilisierung von Interessengruppen, Projektteilnehmern und politischen Entscheidungsträgern für bestimmte Themen: viele Projekte bestanden in erster Linie aus der Organisation von Konferenzen, Foren und Symposien, von denen einige auf jährlicher Basis stattfanden. Als Beispiele wären die internationalen Symposien für Bombenfahnder und Spezialkräfte der Bombenräumung und Bombenentschärfung, die Foren über die Computerkriminalität und der Sommerkurs zur Bekämpfung der Bestechung und der Bestechlichkeit (Anti-corruption Summer School) zu nennen. Zu dieser Ergebniskategorie zählen auch Studien, die in spezifischen Bereichen die Kenntnisse über bestimmte Themen verbessern sollen. Zu den umfangreichsten Untersuchungen zählten einige Studien der Gemeinsamen Forschungsstelle. Diese sind (i) die Studie über die Identifizierung und Bewertung kritischer Infrastrukturen in Europa („*Identification and Assessment of European Critical Infrastructures*“) und (ii) über das Programm zur Aufdeckung des illegalen Schmuggels und Handels mit radioaktiven Stoffen.

Im Rahmen des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ werden die vorbereitenden Maßnahmen zur Einführung und zum Betrieb des **Warn- und Informationsnetzes für kritische Infrastrukturen** (CIWIN) finanziert. In diesem Zusammenhang wurden durch die Vergabe öffentlicher Aufträge Mittel in Höhe von 0,7 Mio. EUR bereitgestellt.

Auswirkungen: Die Mehrzahl der durch die beiden Programme finanzierten Projekte befindet sich noch in der Ausführung oder wurde erst vor Kurzem abgeschlossen. Deshalb versteht es sich von selbst, dass eine Abschätzung der Auswirkungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur ein vorläufiges Unterfangen sein kann. Die **Veränderung operativer Verfahren und Praktiken** kristallisiert sich als häufigste Folge der Programmmaßnahmen heraus, denn man geht davon aus, dass derartige Effekte bei 87 % aller Projekte auftreten werden. Ferner steht zu erwarten, dass sich ein Großteil der Vorhaben positiv auf den **Kapazitätsaufbau** auswirken und einen Beitrag zur **Debatte über die Gestaltung von Politiken** leisten wird. Besonders wichtig ist die Rolle, die viele Projekte bei der **Umsetzung spezifischer EU-Maßnahmen oder EU-Rechtsvorschriften** einnehmen. Hierzu zählen der Prümmer Beschluss, für dessen Durchführung durch das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ umfangreiche Mittel bereitgestellt wurden, der Rahmenbeschluss

des Rates zur Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder⁵, dessen Umsetzung durch Studien und operative Projekte gefördert wurde, der Beschluss zur Verhinderung der Geldwäsche⁶, dessen Implementierung durch die Förderung von FIU.NET⁷ finanziell unterstützt wird, und das Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen⁸, zu dessen Verwirklichung mehrere Projekte des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgebewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ einen Beitrag leisteten.

Nachhaltigkeit: 70 % der Empfänger der Finanzhilfen sehen es als problematisch an, die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse ohne weitere Zuwendungen aus dem EU-Haushalt sicherzustellen. Dies ist weitgehend auf die jüngste Finanzkrise zurückzuführen, durch die die **Haushalte vieler öffentlicher Stellen** unter Druck gerieten, was zur Folge hat, dass die Ausgaben, die erforderlich sind, um die mithilfe der finanziellen Unterstützung der beiden Programme erzielten Resultate aufrechtzuerhalten oder voranzubringen, nicht getätigt werden.

Sichtbarkeit und Bekanntheit: *In den maßgeblichen beruflichen Kreisen* ist das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ und, mehr noch, das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgebewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ **recht gut bekannt**, obwohl ein Viertel der befragten Personen meint, dass Informationen über diese Programme noch wenig verbreitet sind und größere Bemühungen unternommen werden müssten, um eventuell interessierte Zielgruppen zu erreichen. Durch die Informationstage, die in den Jahren 2008 und 2009 abgehalten wurden, wurde die Verbreitung von Informationen über beide Programme zwar verbessert, die Empfänger der Finanzhilfen haben allerdings zum Ausdruck gebracht, dass sie mehr Öffentlichkeitsarbeit begrüßen würden.

Umsetzungsschwierigkeiten

Bei ca. 75 % der untersuchten Projekte traten in der Implementierungsphase verschiedene Probleme auf, durch die die Verwirklichung der gewünschten Ergebnisse in unterschiedlichem Ausmaß beeinträchtigt wurde. Hierunter fallen zum Beispiel Verzögerungen bei der Genehmigung der Projekte und beim Abschluss der Finanzhilfevereinbarungen, was sich nachteilig auf die *Ressourcenplanung und den Durchführungszeitplan* der Empfänger auswirkte. Darüber hinaus berichteten die Empfänger der Finanzhilfen von höheren oder unvorhergesehenen Kosten, einer nicht optimalen Leistungsbereitschaft vonseiten der Projektpartner, falschen Arbeitshypothesen und Annahmen, und von anderen Änderungen, die während der Umsetzung auftraten und die Berichtigung der Maßnahmen und/oder geplanten Ergebnisse erforderlich machte.

⁵ RAHMENBESCHLUSS 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie.

⁶ Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

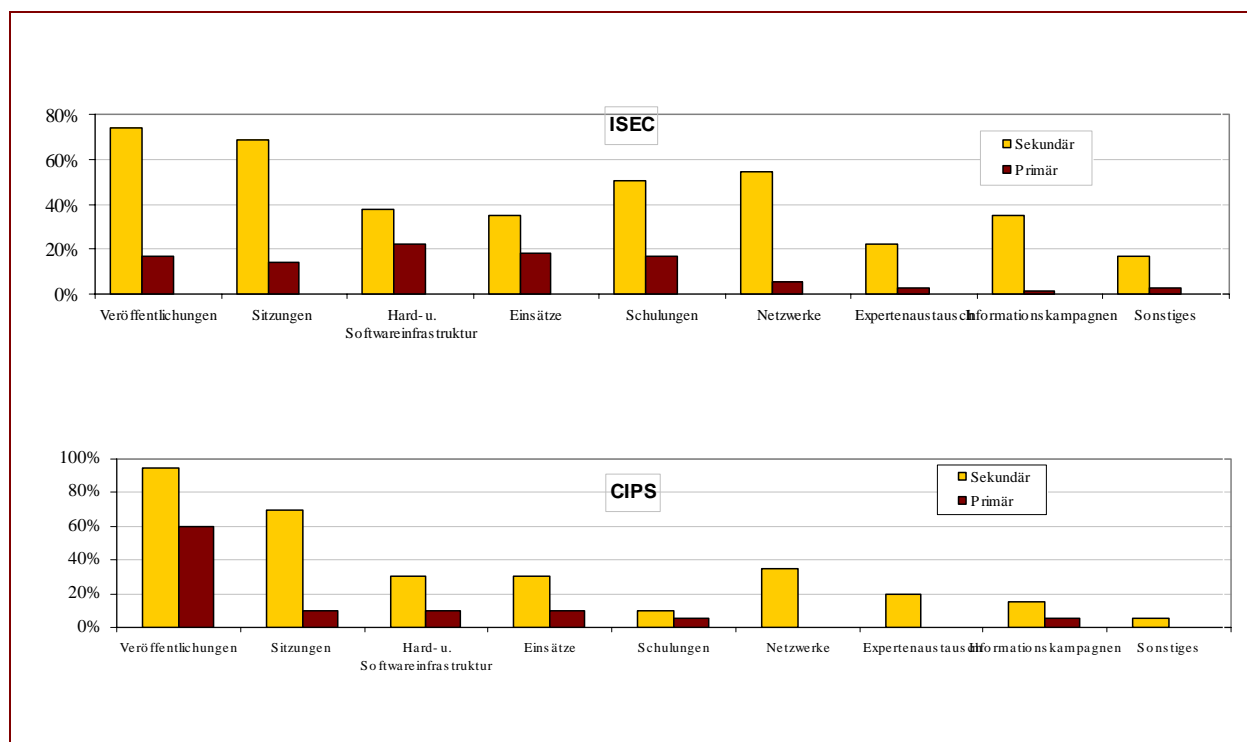
⁷ FIU.NET ist eine geschützte dezentrale Kommunikationsplattform zum Austausch von Informationen über die Daten verdächtiger Personen zwischen den zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen in der EU. FIU.NET fördert die Zusammenarbeit und versetzt die zentralen Meldestellen in die Lage, Informationen schnell, sicher und effizient austauschen zu können. Das wichtigste Ziel dieser Zusammenarbeit liegt in der Unterstützung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

⁸ Mitteilung der Kommission vom 12. Dezember 2006 über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen [KOM(2006) 786 endgültig].

3.2. Angemessenheit der erzielten Programmergebnisse

Die gewünschten Ergebnisse wurden bei beiden Programmen recht gut realisiert. Das nachfolgende Schaubild gibt die verschiedenen Ergebnisse wieder, die entweder als gewünschtes Primärergebnis oder als sekundäres Nebenprodukt verwirklicht wurden.

Abbildung 3: Klassifizierung der Projektergebnisse des Programms ISEC und des Programms CIPS



Die Prozentzahlen spiegeln den Anteil der Projekte wider, im Rahmen derer das jeweilige Ergebnis realisiert wurde.

Es ist möglich, dass im Bereich der Nebenprodukte mehrere sekundäre Ergebnisse erzielt wurden, deshalb beträgt die Gesamtsumme nicht 100 %.

Mithilfe des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ leistet die Kommission einen Beitrag:

- zur vollständigen Umsetzung des Prümer Beschlusses aufseiten der Mitgliedstaaten (Beschluss 2008/615/JI des Rates in Verbindung mit Beschluss 2008/616/JI des Rates) zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität;
- zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden durch die Bildung und operative Entwicklung von Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden⁹;
- zur Umsetzung des EU-Plans 2005 - 2009 über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels durch Projekte, die auf einen besseren Austausch von bewährten Vorgehensweisen und Informationen ausgerichtet sind, die Studien und Forschungstätigkeiten im Hinblick auf verschiedene Aspekte des

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ausbau der polizeilichen und der zollbehördlichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union [KOM(2004) 376 endgültig].

Phänomens des Menschenhandels zum Gegenstand haben, die auf Kampagnen zur Sensibilisierung und Aufklärung der Öffentlichkeit bezogen sind oder im Rahmen derer Schulungsmaßnahmen durchgeführt, Daten erhoben und die Formen der internationalen Zusammenarbeit verbessert werden;

- zur Bekämpfung der Computerkriminalität und des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet mithilfe von Projekten über Ermittlungsmethoden im Internet, durch Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen zum Schutz der Opfer von Kindesmissbrauch und durch die Einführung und Festigung des internationalen Austauschs von bewährten Vorgehensweisen und Fachwissen;

- zur Förderung eines horizontalen Ansatzes zur Verhütung von Straftaten durch Veranstaltungen, die auf den Austausch bewährter Praktiken ausgerichtet sind, durch Forschungsaktivitäten und Untersuchungen über Methoden der Kriminalprävention, durch Wissenstransfer und die operative Zusammenarbeit bei der Verhütung der Kriminalität;

- zur Prävention und Bekämpfung der Finanzkriminalität, vor allem der Geldwäsche und des Betrugs, durch die Weiterentwicklung und Verbreitung der Methoden der Finanzermittlung auf Expertentagungen, die den Austausch von bewährten Praktiken und Informationen zum Ziel haben, durch die operative Zusammenarbeit; durch Schulungsprogramme über Finanzanalysen und Finanzstudien und durch Forschungsaktivitäten über neue Formen und Methoden der Finanzkriminalität;

- zur Bildung Gemeinsamer Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung der grenzübergreifenden Kriminalität.

Durch das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ leistet die Kommission in vielfältiger Weise einen Beitrag zur Realisierung des *Europäischen Programms für den Schutz kritischer Infrastrukturen*¹⁰ und zur Umsetzung sektorenbezogener Regelungen wie die Richtlinie des Rates über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern¹¹.

Beide Programme haben sich bei der Behebung infrastruktureller Unzulänglichkeiten, beispielsweise durch die Vernetzung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit der Umsetzung des Prüm-Beschlusses und/oder dem Informationsaustauschsystem SIENA¹², besser bewährt als bei der Förderung der operativen Zusammenarbeit der Polizeibehörden. Diese Schiefelage ist allerdings nicht durch die Änderung der gegenwärtigen Programmziele zu beheben, sondern durch eine profunde Analyse der verfahrens- und verwaltungstechnischen Ansätze. Diese sollte zu einer angemessenen Behandlung der Programmziele, der politischen Anforderungen, der interessierten Kreise und der Programmteilnehmer unter Berücksichtigung der verfügbaren Humanressourcen und der Finanzvorschriften führen.

¹⁰ KOM (2006) 786 endgültig.

¹¹ Richtlinie 2008/114/EG des Rates.

¹² SIENA unterstützt die europäischen Initiativen über die verteilte Datenverarbeitungsinfrastruktur und die Europäische Kommission bei der Erstellung eines künftigen Fahrplans zur Einführung von e-Infrastrukturen, die auf die Erfüllung der Erfordernisse europäischer und nationaler Initiativen ausgerichtet sind.

4. VERBESSERUNG DER PROGRAMMUMSETZUNG

Auf der Grundlage der vorstehenden Ergebnisse kann die Beurteilung ausgesprochen werden, dass beide Programme recht erfolgreich waren. Da die Umsetzungsmechanismen von ausschlaggebender Bedeutung für den Programmserfolg sind, befasst sich dieses Kapitel mit den operativen Aspekten, deren Verbesserung seitens der Kommission – bzw. der Teilnehmer und interessierten Kreise - für wichtig angesehen wird, und erläutert einige der positiven Veränderungen, die bereits realisiert wurden.

1. Potenzielle Antragsteller müssen in die Lage versetzt werden, ihre Teilnahme an einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen effizienter planen zu können. Dies gilt vor allem im Hinblick auf das Personal, das sie zur Ausarbeitung ihres Vorschlags und für die Absicherung der Kofinanzierung einsetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Kommission die **Planung der von ihr veröffentlichten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verbessern**, indem sie Sorge dafür trägt, dass diese im Einklang mit den entsprechenden Ankündigungen des jährlichen Arbeitsprogramms veröffentlicht werden. Dadurch dürfte sichergestellt werden, dass potenzielle Antragsteller Kenntnis von den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen haben und ihre Vorschläge entsprechend den bekannten Terminvorgaben und im Einklang mit ihrer eigenen Zeitplanung ausarbeiten können. Allgemeiner gesagt, es sollte der Versuch unternommen werden, die **Planung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu optimieren**, um zu vermeiden, dass die zeitlichen Abstände zwischen der Veröffentlichung der einzelnen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu kurz sind oder dass die Fristen für die Einreichung der Vorschläge in den letzten Monaten eines Jahres liegen, die von öffentlichen Einrichtungen nicht eingehalten werden können. Die Erstplanung sollte also mit größerer Sorgfalt durchgeführt und besser eingehalten werden.

In dieser Hinsicht haben die in den Jahren 2008 und 2009 abgehaltenen *Informationstage* einen Beitrag zur Verbreitung von Informationen über die Programme geleistet, vor allem zur Verbesserung des Verständnisses der praktischen Aspekte der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, wie Projektimplementierung, finanzielle Gesichtspunkte usw. Es ist allerdings eine nicht zu leugnende Tatsache, dass Dienstreisen nach Brüssel einen nicht unerheblichen Aufwand an Zeit und Kosten darstellen, wodurch die Teilnahme potenzieller Antragsteller aus der gesamten EU zwangsläufig eingeschränkt wird. In dieser Hinsicht könnten bessere Ergebnisse erzielt werden, wenn eine **bestimmte Anzahl von Informationstagen in verschiedenen Ländern** durchgeführt würden. Entsprechend dem Erfordernis, die Mitgliedstaaten stärker in die Programmmaßnahmen einzubinden, sollten die **Informationstage in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten organisiert werden**. Diese sollten gebeten werden, die maßgeblichen Zielgruppen zu informieren, ausgewählte Akteure einzuladen und logistische Unterstützung zu leisten.

2. **Überprüfung der Projektbudgets:** die anfängliche Praxis, die von den Antragstellern vorgeschlagenen Projektbudgets nach der Benachrichtigung über die Gewährung der Finanzhilfe und vor dem Abschluss der Finanzhilfvereinbarung einer intensiven Prüfung zu unterziehen, war äußerst zeitraubend und hat dazu geführt, dass die Bearbeitungszeit insgesamt sehr lang war. Die Überprüfung der Budgetvorschläge hat durchaus auch Vorteile, da sie in der Vergangenheit dazu führte, dass einige Kostenpositionen auf realistischere Niveaus herabgesetzt und/oder nicht förderfähige Ausgaben identifiziert werden konnten, insbesondere angesichts der Tatsache, dass 2/3 der Projekthaushalte zu hoch angesetzt wurden. Zieht man andererseits das Kosten-Nutzen-Verhältnis in Betracht, liegt der Schluss

nahe, dass nicht nur die Beschleunigung dieses Verfahrens, sondern ein komplett neuer Ansatz von Vorteil wäre. *Seit 2010 wird ein neuer Mechanismus* zur Lösung dieses Problems in die Tat umgesetzt. Die Budgetprüfung ist nun ein Teil des Bewertungsprozesses. Dies bedeutet, dass die Antragsteller gleichzeitig mit der Benachrichtigung darüber, ob ihr Vorschlag angenommen wurde, von der Qualität/dem Status ihres Budgetvorschlags in Kenntnis gesetzt werden. Die Kommissionsdienststellen unterbreiten den Antragstellern Änderungsvorschläge, anstatt nur auf Fehler oder Ungereimtheiten hinzuweisen. Wenn die Änderungsvorschläge angenommen werden, können sie in die Finanzhilfevereinbarung integriert werden, und es ist möglich, diese *innerhalb von Tagen oder Wochen* zu übermitteln. Es werden also nicht mehr Zeiträume von mehreren Monaten in Anspruch genommen, wie es der Fall war als die oben dargestellte anfängliche Methode noch angewandt wurde. Aufgrund des gegenwärtigen Bewertungsprozesses ist es möglich, *innerhalb von sechs Monaten* nach Ablauf der Frist für die Einreichung der Vorschläge mit den erfolgreichen Antragstellern zum Abschluss der Vereinbarung zu kommen, während im Jahr 2008 zwölf Monate und im Jahr 2009 zehn Monate dafür erforderlich waren.

Allerdings sind sechs Monate immer noch eine recht lange Zeit für die Projektbewilligung, insbesondere bei kleineren Vorhaben, durch die die Verfügbarkeit der Kofinanzierungsmittel der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden kann. Deshalb zieht die Kommission zusätzliche Möglichkeiten in Betracht, um die *Bearbeitungszeiträume weiter zu verkürzen* und die reibungslosere Umsetzung der Programmmaßnahmen zu ermöglichen. Dadurch soll den Erwartungen der Antragsteller besser entsprochen und den Erfordernissen im Hinblick auf eine bessere Abstimmung mit der Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in einigen Politikbereichen zielgerichtete Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht und zieht in Erwägung, vereinfachte Verfahren zuzulassen, indem sie **Rahmenvereinbarungen** mit spezialisierten Antragstellern oder nationalen Behörden unterzeichnet, um auf diese Weise die Projektfinanzierung in bestimmten Politikbereichen zu erleichtern.

Die Kommission wird weiterhin untersuchen, inwiefern eine zusätzliche Vereinfachung des Verfahrens der Antragstellung, insbesondere im Hinblick auf das Projektbudget, realisierbar ist. Es ist beabsichtigt, *Pauschalen* für Haushaltsposten mit vielen kleinen Unterposten einzuführen, für die es nicht praktikabel ist, im Voraus detaillierte Informationen einzuholen. Darüber hinaus, sollte es möglich sein, auf **Fixbeträge** zurückzugreifen, z. B. einen festen Betrag pro Teilnehmer und Tag, wenn ein Projekt aus der Durchführung bestimmter Arten standardisierter Maßnahmen (Workshops/Seminare und Konferenzen) besteht..

3. Überwachung: Aufgrund der Tatsache, dass momentan kein Instrument zur Projektkontrolle vorhanden ist, ist es schwierig, rechtzeitig Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Deshalb wird die Möglichkeit erörtert, Finanzhilfevereinbarungen dahingehend abzuändern, dass den Empfängern die Verpflichtung auferlegt wird, in periodischen Abständen *Kontrollberichte* vorzulegen; dies könnte ab dem Jahr 2011 eingeführt werden. Damit das gewünschte Ziel bei möglichst geringem Aufwand für die Antragsteller verwirklicht werden kann, sollte es sich hierbei um relativ *kurze Dokumente* handeln, in denen das *Augenmerk auf die wesentlichen Aspekte* gelegt wird und die in *bestimmten Zeitabschnitten* vorgelegt werden müssen, zum Beispiel auf jährlicher Basis. Um zu verhindern, dass die Kontrollpflicht zu einer rein administrativen Aufgabe wird, sollte die Überprüfung der Kontrollberichte durch *Beamte der Kommissionsdienststellen oder externe politische Experten* vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang sind aller Wahrscheinlichkeit nach *Besuche vor Ort* erforderlich, um bessere Einblicke in die Vorgänge/Entwicklungsarbeiten/Leistungen zu gewinnen. Ferner könnten mit dem Vertreter

der Kommission Probleme erörtert werden, mit denen sich die Empfänger unter Umständen konfrontiert sehen, und entsprechender Rat erteilt werden.

4. Informationsgehalt der Internetseite: Die Webseite der Generaldirektion Inneres wird weithin als nicht sehr informativ angesehen. Dies gilt auch für den Abschnitt Fördermittel („Funding“), dem normalerweise Informationen über die beiden spezifischen Programme zu entnehmen sein sollten. Das Informationsmaterial, das im Hinblick auf die beiden Programme angeboten wird, besteht eigentlich nur aus den Ankündigungen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und dem Jahresarbeitsprogramm. In dieser Hinsicht scheinen die folgenden Vorhaben von besonderem Nutzen zu sein:

Frühzeitige Veröffentlichung der Ergebnisse der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf der Webseite: Die Mitgliedstaaten legen Wert auf die frühzeitige Veröffentlichung der Ergebnisse der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, da dies als ein wichtiger Beitrag zu einer größeren Transparenz der Programmverwaltung angesehen wird. Technisch gesehen, handelt es sich um eine einfache Maßnahme, da ein bereits vorhandenes Dokument lediglich in die Datenbank hochgeladen werden muss.

Veröffentlichung von Informationen über Projekte und Empfänger auf der Webseite: Diese Art der Information wird von Empfängern häufig als nützlich angesehen, da es dadurch leichter wäre, im Hinblick auf die Einreichung von Anträgen und die Identifizierung eventuell vorhandener Synergien oder Überschneidungen *potenzielle Partner* zu finden. Diese Maßnahme könnte durch die Integration einer *Projektdatenbank* in die Webseite der GD Inneres in die Praxis umgesetzt werden, die bestimmte Informationen enthält, zum Beispiel den Namen der Empfängerorganisation bzw. des Empfängers, eine Projektbeschreibung, die Art der durchgeführten Maßnahmen, die beteiligten Länder usw. Derzeit existiert der Prototyp einer solchen Datenbank, in der diese Komponenten enthalten sind. Die Kommissionsdienststellen beabsichtigen, diese hilfreichen Informationen im Verlauf des Jahres 2011 auf der Webseite zugänglich zu machen.

5. Die Palette der *verfügbaren Instrumente* reicht für die Umsetzung der Programmziele weitgehend aus. Dies gilt auch für die Haushaltsmittel, die für die verschiedenen Instrumente vorgesehen sind. Dennoch erscheint es ratsam, bei zwei Instrumenten des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ Korrekturen vorzunehmen:

- **Einstellung der Vergabe von Betriebskostenzuschüssen im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“:** Bislang war dieses Instrument nicht sehr erfolgreich, da in einem Zeitraum von drei Jahren nur ein Betriebskostenzuschuss vergeben wurde. In diesem Zusammenhang war ein beachtlicher Personalaufwand zur Bewertung der eingegangenen Anträge erforderlich. Aus den verfügbaren Informationen geht hervor, dass nur eine Minderheit der Nichtregierungsorganisationen in der Lage ist, die Förder- und die Zuschlagskriterien zu erfüllen. Deshalb ist aller Wahrscheinlichkeit nach davon auszugehen, dass auch für die absehbare Zukunft das Interesse gering bleiben wird. Dadurch wird endgültig der Schluss nahegelegt, *keine weiteren Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Betriebskostenzuschüsse* zu veröffentlichen.
- **Verbesserung des Konzepts der Rahmenpartnerschaften:** Das Konzept der Partnerschaftsrahmenverträge wird ausnahmslos von allen Beteiligten geschätzt und sowohl die Empfänger der Fördergelder als auch die Vertreter der Mitgliedstaaten betonen nahezu einhellig, wie wichtig der Aufbau einer langfristigen Beziehung zur Europäischen Union ist. Im Hinblick auf die gegenwärtigen Abläufe und Modalitäten fällt die Beurteilung im Allgemeinen jedoch weniger positiv aus, wodurch der Schluss nahe gelegt

wird, dass Partnerschaftsrahmenverträge keine allzu großen Unterschiede zu „normalen“ maßnahmenbezogenen Finanzhilfen aufweisen. Im Jahr 2010 wurden einige Verbesserungen (zum Beispiel die Vereinfachung der Antragsformulare, mehr Möglichkeiten, Subunternehmer einzusetzen usw.) eingeführt.

Die vorstehenden Sachverhalte verlangen nach der Entwicklung eines „besseren“ Modells der Partnerschaftsrahmenverträge, das mehr Flexibilität im Hinblick auf die Art der durchzuführenden Maßnahmen und auf die Verwendung der Gelder zulässt. Es wäre denkbar, dass dieses Instrument nur bei solchen Projekten eingesetzt wird, die durch einen Verbund von öffentlichen Einrichtungen vorgeschlagen werden, die bereit sind, eine bestimmte Anzahl grenzüberschreitende Ermittlungen durchzuführen und die für eine ordnungsgemäße Vorauswahl qualifizierter Rahmenpartner in Frage kommen. Die größere Flexibilität sollte sich in den vertraglichen Vereinbarungen widerspiegeln, die ausdrücklich das Folgende gestatten sollten:

- (i) eine breit angelegte Definition des Maßnahmenumfangs, um eine rasche Anpassung an wechselnde Anforderungen Erfordernisse zu ermöglichen;
- (ii) eine breit angelegte Definition der Haushaltspositionen, um gegebenenfalls die Umschichtung der Mittel zu erleichtern;
- (iii) die indikative Mittelverteilung zwischen den Partnerorganisationen, die ebenfalls die Umverteilung der Mittel als Antwort auf sich verändernde Anforderungen und Bedürfnisse erleichtern soll; und
- (iv) die Möglichkeit, die Liste des an den Maßnahmen beteiligten Personals uneingeschränkt verändern zu können.

5. ZUKÜNFTIGE PERSPEKTIVEN

Bislang wurde durch die im Rahmen der Programme „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ gewährte finanzielle Unterstützung eine große Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmenbereiche erfasst. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird durch diese Fördermaßnahmen die zunehmende Bedeutung der Politiken der Union im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hervorgehoben, wobei man sich bei der Verwirklichung dieser Maßnahmen auf das Stockholmer Programm und den Aktionsplan zur Umsetzung dieses Programms stützen kann. In der jüngsten Mitteilung der Kommission vom 22. November 2010 mit dem Titel *„EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“* werden für die nächsten vier Jahre fünf strategische Ziele im Bereich der inneren Sicherheit vorgeschlagen, wobei auch konkrete Maßnahmen für die Umsetzung jedes dieser strategischen Ziele benannt werden. Insbesondere diese Mitteilung leistet einen Beitrag zur Ausrichtung der Prioritäten der finanziellen Unterstützung der Union im Rahmen der bereits vorhandenen Programme „Kriminalprävention und Abwehrbereitschaft“ und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“.

Wegen der recht guten Erfolge beider Programme schlägt die Kommission vor, die Programme während des verbleibenden Zeitraums bis Ende 2013 ohne Änderung der

aktuellen Rechtsgrundlagen fortzuführen, ohne dabei die im Evaluierungsbericht benannten Schwachpunkte und Probleme außer Acht zu lassen. Deshalb sollen die Verfahren zur Gewährung der Finanzhilfen ebenso optimiert werden wie der Bewertungsprozess, um die Inanspruchnahme der für beide Programme vorgesehenen Haushaltsmittel zu verbessern und die Einreichung von qualitativ hochwertigen Projektvorschlägen zu fördern.

Berücksichtigt man jedoch den nächsten Finanzrahmen 2014 – 2020 und die neuen Aufgaben, die mithilfe einer begrenzten Anzahl von Mitarbeitern zu erfüllen sind, müsste man neue Ansätze in Erwägung ziehen. Derzeit befasst sich die Kommission mit der künftigen Gestaltung der EU-Finanzhilfen im Bereich Inneres, insbesondere in Bezug auf Finanzierungsprioritäten, Umsetzungsmechanismen und Haushaltszuweisungen. Bei der Abwägung der verschiedenen Optionen für die Finanzierung von Maßnahmen aus dem EU-Haushalt ab dem Jahr 2014 sollten die wertvollen Erfahrungen, die im Rahmen der Programme „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ und „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ erworben wurden, berücksichtigt werden, vor allem aber die Lösungen, die zur Behebung der Schwachstellen ermittelt wurden, die bei der Umsetzung dieser Programme erkannt wurden. Die Kommission beabsichtigt, die aktuellen Programme einstweilen fortzusetzen und den vorliegenden Bewertungsbericht dabei zu berücksichtigen. Gleichzeitig sollen die Programme schwerpunktmäßig auf die neuen politischen Prioritäten im Bereich Inneres ausgerichtet werden, wie sie vor allem in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel *„EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“* dargelegt werden, sofern diese Prioritäten nicht durch andere sektorspezifische Finanzierungsmechanismen oder Programme erfasst werden.