KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.4.2005
KOM(2005) 124 endgültig

2005/0034 (CNS)
2005/0035 (CNS)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

zum Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aufstellung des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ für den Zeitraum 2007-2013

Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“

Vorschlag für eine

BESCHLUSS DES RATES

über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007-2013

Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“

(von der Kommission vorgelegt)

{SEC(2005) 436}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

zum Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013

Die Mitteilung zum Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ ist Teil eines in sich schlüssigen Bündels von Vorschlägen, die auf die Bereitstellung angemessener Mittel für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz im Rahmen der Finanziellen Vorausschau für das Jahr 2007 abzielen. Die drei Schwerpunkte Freiheit, Sicherheit und Justiz müssen parallel und mit der gleichen Intensität weiterentwickelt werden, damit ein ausgewogener Ansatz gewährleistet werden kann, der auf Demokratie, dem Schutz der Grundrechte und –freiheiten und auf Rechtsstaatlichkeit fußt. Für jeden dieser Schwerpunkte gibt es ein Rahmenprogramm, das für die nötige Kohärenz zwischen den einzelnen Maßnahmen innerhalb des jeweiligen Politikbereichs und eine eindeutige Zuordnung der Ressourcen zu den politischen Zielen, die mit ihnen gefördert werden sollen, sorgt. Auf diese Weise werden die bestehenden Förderinstrumente für die Bereiche Freiheit, Justiz und Sicherheit erheblich vereinfacht und rationalisiert, was eine flexiblere Schwerpunktsetzung ermöglicht und insgesamt mehr Transparenz bewirkt.

1. EINFÜHRUNG

Die Kommission hat in verschiedenen Mitteilungen die strategischen Leitlinien zur Festlegung der Finanziellen Vorausschau 2007-2013[1] erläutert. Danach sind für die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Mittel in angemessener Höhe erforderlich, die in einer Rubrik „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Justiz“ vorzusehen sind. Entsprechend den vom Europäischen Rat vorgegebenen Zielen gibt das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ Antworten auf die oben genannten Herausforderungen.

Freiheit kann es nur innerhalb eines persönliche Sicherheit gewährleistenden Rechtsrahmens geben. So können die Grundfreiheiten und –rechte der Bürger nur garantiert werden, wenn sie hinreichend gegen kriminelle Handlungen geschützt sind, die nicht nur den Einzelnen in seinen Grundfreiheiten und –rechten bedrohen, sondern auch eine Gefahr für die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit darstellen.

Wie die Mitgliedstaaten Verantwortung dafür übernehmen, dass im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts allen Bürgern Freiheit und Sicherheit garantiert sind, so müssen auch die Europäischen Institutionen ihren Beitrag zur Bewältigung der Sicherheitsgefahren leisten, denen die Bürger im Alltag ausgesetzt sind. Der Schutz des Lebens und des Eigentums Einzelner ist eine essentielle Aufgabe, aus der die öffentliche Gewalt und die öffentlichen Politiken ihre Legitimität beziehen; außerdem erwartet der Bürger, dass seine Gesundheit und Sicherheit auch von der EU geschützt werden. Hinzu kommt, dass der Union

[1] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen - Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-2013 - KOM(2004) 101 vom 10.2.2004. Finanzielle Vorausschau 2007-2013 - KOM(2004) 487 vom 14.7.2004.

eine besondere Verantwortung aus dem Gebot erwächst, in einem Europa ohne Binnengrenzen Freiheit zu sichern.

Jeder einzelne Bürger in der EU ist potenziell der Bedrohung durch Terrorismus und sonstigen Formen von Kriminalität ausgesetzt. Terroranschläge sind nicht nur ein Problem für das Land, in dem sie stattfinden, sondern auch für die Europäische Union insgesamt, denn sie sind Angriffe auf die Werte, auf denen diese beruht. Organisierte Kriminalität und Terrorismus wurden lange als zentrale Gefahren für das Europäische Sicherheitsumfeld betrachtet (Vgl. z.B. die Europäische Sicherheitsstrategie vom 12. Dezember 2003); nunmehr erstreckt sich die Verantwortung der EU auch auf die Verbesserung der Prävention und Bekämpfung von Kriminalität im Allgemeinen. Artikel 29 EU-Vertrag erteilt der Union ein klares Mandat: den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit bieten, und zwar durch Verhütung und Bekämpfung von organisierter und nichtorganisierter Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, von Menschenhandel und Straftaten gegenüber Kindern, von illegalem Drogen- und Waffenhandel, von Bestechung und Bestechlichkeit sowie von Betrug. Auch der Weg ist vorgegeben: eine engere Zusammenarbeit zwischen den Polizei-, Zoll- und anderen zuständigen Behörden.

Die Feststellung, dass auf diesem Gebiet sehr großer Handlungsbedarf besteht, hat einen Prozess in Gang gesetzt, in dem die Union eine zunehmend größere Rolle spielt. Auf der Grundlage des so genannten Wiener Aktionsplans[2] und der Leitlinien, die der Europäische Rat 1999 in Tampere aufgestellt hat, wurde gute Arbeit geleistet. Während sich die EU bislang im Zuge des Aufbaus des Raums der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz auf Rechtsvorschriften und, ergänzend, auf eine eher begrenzte finanzielle Unterstützung konzentriert hat, sollte sie nun zu einer stärker operativ ausgerichteten Phase übergehen. Sicherheitsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit terroristischen Bedrohungen, stellen sich nunmehr mit größerer Dringlichkeit als zuvor und erfordern somit umfassende und verstärkt operative Ansätze.

Ausgehend vom Haager Programm, das der Europäische Rat im November 2004 verabschiedet hat, und mit Blick auf den Vertrag über die Verfassung für Europa wird es erforderlich sein, auf EU-Ebene die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderen Erscheinungsformen der Kriminalität zu intensivieren und auszuweiten. Dazu gehört, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu verstärken und zu rationalisieren und mehr Gewicht auf die ordnungsgemäße Umsetzung der Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen zu legen. Der europäische Mehrwert der Interventionen auf diesem Gebiet wird dadurch erzielt, dass die EU als Katalysator wirkt: Die EU-finanzierte Zusammenarbeit stärkt bei den Mitgliedstaaten das Bewusstsein für gemeinsame Herausforderungen und Gefahren sowie für gemeinsame Anliegen und Werte und erleichtert so einheitliche Ansätze in Bereichen, die traditionell weitestgehend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Außerdem kann durch finanzielle Unterstützung eine ausgewogene Verteilung der Verantwortlichkeiten auf die Mitgliedstaaten bewirkt und so ihre Solidarität untereinander verstärkt werden sowie ein EU-weiter Ansatz mit einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis gefördert werden.

---

[2] ABl. C 19 vom 23.01.1999, S. 1.

2. DAS VORGESCHLAGENE RAHMENPROGRAMM „SICHERHEIT UND SCHUTZ DER GRUNDFREIHEITEN“

2.1. Inhalt und Ziele des Programms

Als Antwort auf die oben geschilderten Herausforderungen wird ein Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ vorgeschlagen. Wichtigstes Ziel dieses Rahmenprogramms ist eine „wirksame operative Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, einschließlich Maßnahmen gegen die Auswirkungen von Terrorismus, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Verbrechensbekämpfung allgemein, die Unterstützung der Bereitstellung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse im europäischen Maßstab und die Stärkung der Kriminalitäts- und Terrorismusprävention, um Sicherheit in der Gesellschaft unter Beachtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten“.

Ausgehend vom Haager Programm und von weiteren Analysen des Bedarfs auf dem Gebiet der Sicherheit, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Rahmenprogramm insbesondere folgende Ziele verfolgen sollte:

– Erstens: die Förderung und Verbesserung der Abstimmung, Zusammenarbeit und gegenseitigen Kenntnis unter den Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Behörden und Einrichtungen auf nationaler und EU-Ebene. Innerhalb dieser Kerntätigkeit wird das Augenmerk auf die Verbesserung der Verfügbarkeit, des Austauschs und der Verwaltung von Informationen und Intelligence-Daten für Strafverfolgungszwecke sowie, ergänzend dazu, auf solide und transparente Datenschutzvorschriften, zu legen sein. Das wird die Qualität und Wirksamkeit der Strafverfolgung in allen Mitgliedstaaten verbessern. Wichtig ist außerdem die Evaluierung der bereits bestehenden und der künftigen politischen und legislativen Maßnahmen der EU sowie ihrer Anwendung und Wirksamkeit.

– Zweitens: die stärkere Betonung der Förderung und Entwicklung öffentlich-privater-Partnerschaften und Strategien auf den Gebieten Kriminalprävention, Statistiken und Kriminologie sowie Opfer- und Zeugenschutz. Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang ein konstruktiver Dialog zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. Strafverfolgungsbehörden, Verwaltungen, Wirtschaftsunternehmen und Einrichtungen, die Hilfeleistungen für Opfer erbringen), solide statistische Grundlagen und ein besseres Verständnis des Kriminalitätsphänomens. Damit auf die verschiedenen Erscheinungsformen der Kriminalität umfassende, adäquate und ausgewogene Antworten gefunden werden können, muss die Kriminalitätsprävention langfristig ein horizontaler Bereich werden, der in allen Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken berücksichtigt wird

– Drittens: Die stärkere Koordinierung der Mitgliedstaaten bei der Suche nach einem Konzept für die Prävention und Abwehrbereitschaft sowie für das Krisenmanagement und die Folgenbewältigung im Zusammenhang mit aktuellen und potenziellen terroristischen Bedrohungen. Was die Abwehrbereitschaft betrifft, so zielt das Programm vor allem auf die Förderung, Unterstützung und Evaluierung des Austauschs von Wissen, Erfahrungen und Normen hinsichtlich des Schutzes kritischer Infrastrukturen ab, und zwar im Wege von Risikoanalysen und Bedarfsermittlungen und der Entwicklung gemeinsamer Sicherheitsnormen. Für das Krisenmanagement und die Folgenbewältigung stellt das Programm auf die

Konzipierung, Umsetzung und Förderung wirksamer und integrierter Krisenmanagement-Pläne auf EU-Ebene ab, die einen unmittelbaren und effektiven Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden, den für Sicherheit und den für Zivilschutz zuständigen Behörden sicherstellen.

Für die Realisierung dieser Ziele kann auf mehrere Rechtsgrundlagen zurückgegriffen werden: Einerseits werden Maßnahmen in den Bereichen Strafverfolgung, polizeiliche Zusammenarbeit und Kriminalprävention in der Regel auf die Artikel 29 bis 42, also Titel VI EU-Vertrag, gestützt. Andererseits müssen die Stärkung der Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terroranschlägen als eine spezifische Zivilschutzaufgabe betrachtet werden, die die allgemeinen Katastrophenschutzmaßnahmen ergänzt; diese wiederum werden auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe u EG-Vertrag gestützt. Angesichts dieser zwei grundsätzlich verschiedenen Rechtsgrundlagen muss das Rahmenprogramm zwei Rechtsinstrumente umfassen.

Das erste stellt auf die Vorbeugung und Bekämpfung von Kriminalität ab und wird auf die Artikel 30 und 34 Absatz 2 Buchstabe c EU-Vertrag gestützt. Es hat drei Schwerpunkte: Strafverfolgung, Kriminalprävention und Kriminologie sowie Zeugen- und Opferschutz. Das zweite stellt ab auf Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und wird auf Artikel 308 EG-Vertrag gestützt[3].

Die Kommission hat unlängst detaillierte Strategien und Vorschläge zu vielen dieser Bereiche vorgelegt. So ist insbesondere auf ihre vier Mitteilungen zum Terrorismus vom 20. Oktober 2004[4], die Mitteilungen über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten[5], über den Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit in der EU[6] und über den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden[7] hinzuweisen. Außerdem hat die Kommission mehrere Tagungen veranstaltet, auf denen sie die Meinung von Sachverständigen sowie der Mitgliedstaaten eingeholt hat. Sie wird dies auch künftig tun.

2.2. Europäischer Mehrwert

Das Rahmenprogramm "Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten" wird als Katalysator die einzelstaatlichen Maßnahmen in diesem Bereich verstärken und ihren Wert erhöhen: Die EU-finanzierte Zusammenarbeit stärkt das Bewusstsein für gemeinsame Anliegen und Werte der Mitgliedstaaten und erleichtert so die Herausbildung gemeinsamer Strategien, einschließlich gesetzlicher Regelungen, in diesen Bereichen. Erreicht wird dieses Ziel dadurch, dass gemeinsam festgelegte politische Ziele der EU umgesetzt werden, deren Realisierung im Rahmen der einzelstaatlichen Politiken gefördert wird, die Umsetzung des EU-Rechts und seine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten unterstützt wird, auf Kooperations-

---

[3] Andere Rechtsakte der Gemeinschaft, beispielsweise die Entscheidung des Rates über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen (ABl. L 297 vom 15.11.2001) wurden bereits auf diesen Artikel gestützt.

[4] KOM(2004) 698 „Terroranschläge - Prävention, Vorsorge und Reaktion"; KOM(2004) 700 zur Terrorismusfinanzierung; KOM(2004) 701 „Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung bei der Terrorismusbekämpfung" und KOM(2004) 702 „ Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung".

[5] KOM(2004) 221.

[6] KOM(2004) 376.

[7] KOM(2004) 429.

und Koordinierungsverfahren hingewirkt wird und öffentlich-private-Partnerschaften entwickelt werden.

Alle Komponenten des Rahmenprogramms werden anhand gemeinsamer Kriterien evaluiert, um den europäischen Mehrwert in Relation zur gewünschten Wirkung und zu den Interessen einer sicheren Gesellschaft zu bestimmen. Zur Veranschaulichung seien folgende Beispiele genannt:

– Gefördert werden nur Aktivitäten, die auf EU-Ebene zur Unterstützung von Zielen, Vorschriften und Implementierungsverfahren der Europäischen Union erforderlich sind;

– Es werden Aktivitäten gefördert, die auf einzelstaatlicher Ebene finanzierte Maßnahmen ergänzen;

– Der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene wird intensiviert, so dass Synergien und Skaleneffekte erzielt werden;

– Vertreter der Mitgliedstaaten und andere Beteiligte werden aktiv in die Umsetzung des Programms einbezogen, um es optimal mit bestehenden einzelstaatlichen Aktivitäten zu verzahnen.

2.3. Komplementarität mit anderen Instrumenten und politischen Maßnahmen

Damit Synergieeffekte erzielt werden, wird das Rahmenprogramm die Aktivitäten der im Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz tätigen Agenturen ergänzen. Das Europäische Polizeiamt Europol wird bei der Kriminalprävention und bei der Aufdeckung von Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, sowie bei den strafrechtlichen Ermittlungen eine immer größere Rolle spielen. Seine finanziellen Ressourcen werden demnächst möglicherweise aus dem Gemeinschaftshaushalt bereitgestellt. Im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ werden nationale und länderübergreifende Projekte durchzuführen sein, die sich nicht mit der Arbeit von Europol überschneiden, sondern sie verstärken und ergänzen, und zwar entsprechend den Jahresprogrammen, die die beiden Einzelprogramme des Rahmenprogramms vorsehen, und den allgemeinen Vergabekriterien, die auf einen europäischen Mehrwert abstellen. Die Kommission wird bei ihren Maßnahmen auf der Grundlage dieses Rahmenprogramms selbstverständlich die Zuständigkeiten von Europol beachten. Bei den in den Programmen vorgesehenen Schulungen wird hinsichtlich der Tätigkeit der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL), deren Finanzierung aus dem EU-Haushalt geplant ist, nach ähnlichen Prinzipien verfahren.

Auch auf die Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsprogrammen wurde geachtet. Mit dem künftigen 7. Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung wird eine breite Unterstützung der Sicherheitsforschung, auch zu Themenbereichen wie Strafverfolgung, Prävention von Terrorismus und anderen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität, Schutz der Privatsphäre und der kritischen Informationsstrukturen, möglich sein. Zwar werden die Sicherheitsforschungsprojekte im Rahmen des 7. Forschungsrahmensprogramms in erster Linie auf die Technologien abstellen (von der Grundlagenforschung bis zur vorwettbewerblichen Forschung), doch werden auch „weiche“ Forschungen (z.B. über sozio-ökonomische Themen) möglich sein. Demgegenüber ist das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ vornehmlich auf spezifische, zielorientierte Studien, auf

Themen wie „Politikunterstützung“ sowie auf die Anwendung, Implementierung oder Anpassung einschlägiger Technologien ausgerichtet. Mitunter müssen kurzfristig konkrete Antworten auf bestimmte Probleme gefunden werden, damit ein spezifisches und konkretes politisches Projekt durchgeführt werden kann. Deshalb sollen aus dem Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ eine begrenzte Zahl von unmittelbar auf die Umsetzung konkreter politischer Vorhaben abzielenden Aktivitäten, einschließlich Forschungen, finanziert werden. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sollen Kriminalitätsstatistiken erstellt werden, erforderlichenfalls unter Rückgriff auf das Statistische Programm der Gemeinschaft.

Für die Hilfe in Notsituationen hat die Kommission einen Solidaritätsfonds und ein Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstruments für Katastrophenfälle vorgeschlagen[8], die eine gemeinsame Reaktion auf Katastrophen ermöglichen sollen. Diese Instrumente sollen sowohl eine schnelle Reaktion (z.B. Einsatz von Ressourcen zur umgehenden Reaktion auf Katastrophen) als auch eine finanzielle Unterstützung in Notsituationen in der Folge unvorhergesehener Ereignisse ermöglichen. Sie könnten auch in begrenztem Umfang Maßnahmen zur Sicherstellung der Abwehrbereitschaft abdecken. Während aus diesen neuen Instrumenten EU-Mittel für schwere Katastrophen *generell* bereitgestellt werden können, ist die Zivilschutzkomponente des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ *gezielt* auf die Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorbedrohungen ausgerichtet.

Was den Terrorismus betrifft, so bedarf es eines Sicherheitsumfelds und eines Fachwissens, die über die üblichen Sicherheits- und Zivilschutzkonzepte hinausgehen. So muss die Bedrohung, die der Terrorismus für die Infrastrukturen darstellt, unter sicherheitsspezifischen Gesichtspunkten und anhand einschlägiger Normen, die zusätzlich zu den allgemeinen Sicherheitsnormen entwickelt werden müssen, untersucht werden. In diesem Sinne legt das Programm "Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung in Zusammenhang mit Terrorakten“ den Schwerpunkt auf Gefahren- und Risikoanalysen, mit dem Ziel, herauszufinden, wie die allgemeinen Sicherheitsmechanismen ergänzt werden sollten, damit die kritischen Infrastrukturen wirksam gegen Terroranschläge geschützt sind und Krisenpläne konzipiert werden können.[9] Bis zu einem gewissen Umfang werden aus dem Programm innovative Maßnahmen gefördert werden können, die sich auf die EU-Ebene oder auf andere Mitgliedstaaten übertragen lassen. Es ist allerdings vornehmlich Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Sicherheit ihrer Infrastrukturen je nach Bedarf zu verbessern, gegebenenfalls mit Mitteln aus den Strukturfonds oder bestimmten Sektorprogrammen (z.B. der Bereiche Verkehr, Energie, öffentliche Gesundheit oder Umwelt). Die einzelnen Ziele des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ überschneiden sich nicht mit diesen allgemeinen Fördersystemen.

Das Rahmenprogramm und seine zwei Einzelprogramme stellen in erster Linie auf die Verbesserung der inneren Sicherheit ab. Entsprechend der für den Finanzrahmen vorgeschlagenen Struktur hat das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ keine externe Dimension. Für die Zusammenarbeit mit Drittländern sind in Rubrik 3 des vorgeschlagenen Finanzrahmens angemessene Mittel vorgesehen, und zwar im Rahmen der von der Kommission im September 2004 vorgeschlagenen Instrumente. Die zwei Einzelprogramme enthalten Bestimmungen, die eine Verbindung zwischen innerer und

---

8 KOM(2004) 487 vom 14.7.2004, S. 22.

9 Siehe die Mitteilung KOM(2004) 702 über den Schutz kritischer Infrastrukturen.

externer Sicherheit gewährleisten; so ist z.B. vorgesehen, dass Drittländer und internationale Organisationen an den Projekten teilnehmen können.

3. RATIONALISIERUNG UND VEREINFACHUNG

3.1. Aufbauen auf den bestehenden Instrumenten

Bei der Evaluierung der Maßnahmen, die die EU in diesen Bereichen seit Jahren fördert, wurde eindeutig festgestellt, dass sie fortgeführt werden müssen, da sie in Ergänzung zu den Projekten auf einzelstaatlicher Ebene zur Lösung ganz bestimmter, konkreter Probleme beitragen. Gleichzeitig traten bei diesen Evaluierungen jedoch auch einige Unzulänglichkeiten zutage, die behoben werden müssen, damit mit den Förderinstrumenten der EU bessere Ergebnisse erzielt werden. Die Vielzahl kleiner Haushaltslinien oder Ad-hoc-Finanzierungen mit begrenzter Laufzeit und ohne Abstimmung untereinander verhindert, dass die Initiativen der EU die zur Verwirklichung der Ziele nötige Effizienz erreichen und dass die vorhandenen Human- und Finanzressourcen optimal eingesetzt werden. Da diese Programme von einander losgelöst durchgeführt werden, optimieren sie nicht die Synergieeffekte und führen sogar zu unnötigen Überschneidungen. Um das bestmögliche Ergebnis zu erreichen, ist es unerlässlich, die Zielsetzungen, die Art der Maßnahmen und den Umfang der einzelnen Programme neu zu bewerten.

Das Rahmenprogramm berücksichtigt die Lehren, die aus den derzeitigen Interventionen auf diesen Gebieten gezogen werden, insbesondere die Erfahrung mit dem laufenden Rahmenprogramm für polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS)[10] und seinen Vorläuferprogrammen. Das Programm AGIS wird derzeit einer gründlichen Bewertung unterzogen; bereits jetzt steht fest, dass es sehr nützlich ist und wesentlich zu einem besseren Verständnis der einzelstaatlichen Behörden und Einrichtungen untereinander beiträgt. Da jedoch die neue Finanzielle Vorausschau, das Haager Programm und der Vertrag über eine Verfassung für Europa eine strategische Neuausrichtung der jeweiligen Finanzierungsprogramme erfordern, wird das Programm "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" ab 2007 an die Stelle des Programms AGIS treten.

Für die Komponente „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung“ wird demnächst eine vorbereitende Maßnahme im Rahmen eines Pilotprojekts zur Terrorismusbekämpfung eingeleitet. Das Pilotprojekt soll noch 2005 anlaufen und wird insbesondere darauf abzielen, die Kommunikation zwischen den nationalen Behörden im Zusammenhang mit der Prävention von Terrorakten, den Maßnahmen zur Stärkung der Abwehrbereitschaft und der Folgenbewältigung zu verbessern, insbesondere wenn es sich um Terrorakte mit grenzübergreifenden Folgen handelt. Weitere Ziele sind der Kapazitätenaufbau, die technische Aufrüstung der Behörden und ein Dialog zwischen öffentlichen und privaten Akteuren über Sicherheitsfragen. Diese vorbereitende Maßnahme wird im Rahmen des Programms "Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten" weiter ausgebaut.

[10] Beschluss des Rates vom 22. Juli 2002 (ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5).

3.2. Gemeinsame Verwaltungsbestimmungen

Sinn und Zweck eines Rahmenprogramms auf diesem Gebiet ist es, die finanziellen, rechtlichen und administrativen Modalitäten zu vereinfachen und zu rationalisieren, die budgetäre Struktur zu straffen, die Kohärenz der Einzelprogramme zu gewährleisten und Überschneidungen zu vermeiden. Die zwei Einzelprogramme weisen in Bezug auf ihre Durchführung gemeinsame Merkmale auf: zum einen werden sie beide von der Kommission verwaltet (im Prinzip direkte zentrale Mittelverwaltung), die dabei von einem Ausschuss unterstützt wird; zum anderen sind die Arten der Maßnahmen (Kommission, grenzübergreifend, einzelstaatlich) und der Interventionen sowie die Förderkriterien auf einander abgestimmt.

Obwohl vorgesehen ist, die beiden Einzelprogramme zentral zu verwalten, ist der Rückgriff auf die indirekte zentrale Verwaltung zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen.[11] Die Option der geteilten Mittelverwaltung wurde geprüft, ist aber angesichts der verhältnismäßig geringen Beträge, um die es hier geht, keine kostenwirksame Alternative. Dadurch, dass mehrere Komponenten in ein und dieselbe Struktur eingebunden werden, ergibt sich eine Harmonisierung und Vereinfachung der Verfahren und somit ein rationelleres Vorgehen. So wird beispielsweise die Rationalisierung der Kontroll- und Evaluierungsverfahren bessere Resultate bringen und die Übernahme bewährter Praktiken erleichtern.

Es wurde auch auf eine Abstimmung mit den beiden anderen Rahmenprogrammen für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz (Grundrechte und Justiz sowie Solidarität und Steuerung der Migrationsströme) geachtet, soweit dies sinnvoll erschien. Die drei Rahmenprogramme bilden also ein jeweils in sich schlüssiges Maßnahmenpaket.

Das hier vorgeschlagene Rahmenprogramm bietet gegenüber der derzeitigen Situation (siehe weiter oben) Vorteile in punkto Vereinfachung, Anwendungsbereich und Flexibilität. z.B.

- Es kombiniert alle Aktivitäten, die im Zusammenhang stehen mit Strafverfolgung und Kriminalprävention im weitesten Sinne, einschließlich Polizeiarbeit, Intelligence, crime proofing, Aufklärung, Zeugen- und Opferschutz sowie Stärkung der Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung (ebenso kombiniert das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ die justiziellen Aktivitäten im Zusammenhang mit Zivil- und Strafsachen sowie den Grundrechten).

- Es ermöglicht eine Konzentration der Ressourcen, eine Verringerung der Haushaltslinien, mehr Transparenz und eine leichtere Evaluierung des Mehrwerts der einzelnen Maßnahmen.

- Die Finanzierungsbedingungen und –modalitäten sind aufeinander abgestimmt, was die Kostenwirksamkeit, die Klarheit und die Benutzerfreundlichkeit erhöht und die Prioritätensetzung sowie die Evaluierung erleichtert.

- Es ermöglicht die Unterstützung einzelstaatlicher innovativer Projekte, die auf EU-Ebene übertragbar sind, und entfaltet somit eine Hebelwirkung; es

[11] Sollte dies für mehrere Programme des Bereichs „Freiheit, Sicherheit und Justiz“ beschlossen werden, so sollten die Durchführungsaufgaben für diese Programme wenn möglich einer einzigen Exekutivagentur übertragen werden.

ermöglicht den Mitgliedstaaten, für die nationalen Projekte Prioritäten aufzustellen.

– Die Bedingungen und Modalitäten der Finanzierung von Kommissionsprojekten sowie der Kofinanzierung sind klarer und einfacher (z.B. werden bei grenzübergreifenden Projekten weniger Partner erforderlich sein).

– Die Komitologieregelungen sind einfacher und auf die für die anderen Gemeinschaftsprogramme geltenden Vorschriften abgestimmt.

– Die Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind strikter und klarer.

– Insbesondere der Rahmen für die Verbesserung der Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung wird beträchtlich verstärkt.

Schließlich trägt das Rahmenprogramm dem Vertrag über eine Verfassung für Europa Rechnung. Mit der Verfassung werden die Reibungen zwischen den derzeitigen Säulen der Verträge wegfallen; außerdem werden die Rechtsgrundlagen für Maßnahmen in den Bereichen Kriminalprävention (Artikel III-272), Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung (Artikel III-275) und Zivilschutz (Artikel III-284) präzisiert und verstärkt, so dass weitere Synergieeffekte, auch mit den maßgeblichen Agenturen, erzielt werden können. Nennenswerte Änderungen werden jedoch an den zwei Einzelprogrammen des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Grundfreiheiten“ nach Inkrafttreten der Verfassung nicht vorgenommen werden müssen.

4. FINANZIELLE RESSOURCEN

Das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ soll für den Zeitraum 2007-2013 mit 745 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) ausgestattet werden. Davon sind 597,6 Mio. € für das Programm “Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung” und 137,4 Mio. € für das Programm “Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten” vorgesehen. Innerhalb dieser Mittelausstattung sind 10 Mio. EUR für Verwaltungsausgaben hinzugefügt.

Außerdem ist vorgesehen, dass Europol 554,4 Mio. € für den Zeitrum 2007-2013 und der Europäischen Polizeiakademie 64,4 Mio. € für den selben Zeitraum zur Verfügung gestellt werden.

Diese Schätzungen wurden auf der Grundlage des weiter oben dargelegten Bedarfs ermittelt. Erfahrungen mit laufenden Maßnahmen und Programmen im Bereich Sicherheit wurden berücksichtigt. Da ein Großteil der zu fördernden Maßnahmen für die EU gewissermaßen Neuland ist, wurde ein vorsichtiger Ansatz gewählt. Insbesondere bei den einzelstaatlichen Projekten sehen die Programme zunächst eher geringe Förderbeträge vor. Damit den zuständigen nationalen Behörden genug Zeit eingeräumt werden kann, um innovative nationale Projekte vorzulegen, wird vorgeschlagen, einen Großteil der Mittel erst im zweiten Teil des Förderzeitraums bereitzustellen. Nach der Halbzeitbewertung, die 2010 stattfinden soll, kann der Anteil der innovativen einzelstaatlichen Projekte um einiges erhöht werden. Die Beträge sind im Vergleich zu den aus den Strukturfonds finanzierten Maßnahmen

verhältnismäßig gering. Die Förderung des Kapazitätenaufbaus wird daher nur in begrenztem Maße möglich sein. Wird ein großer Bedarf an Kapazitäten- oder Infrastrukturenaufbau ermittelt, muss möglicherweise der Rückgriff auf „nichtspezifische“ Mittel erwogen werden, die für die Kohäsion, die regionale Entwicklung oder die Forschung und technologische Entwicklung zur Verfügung stehen.

5. FAZIT

Die neue Finanzielle Vorausschau, das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Justiz in der EU und der zur Ratifizierung anstehende Vertrag über eine Verfassung für Europa erfordern eine Umstrukturierung des derzeitigen Rechts- und Finanzrahmens für die Maßnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit.

Das vorgeschlagene Rahmenprogramm trägt zur Straffung und Vereinfachung der finanziellen Interventionen in diesem Bereich bei.

Es ermöglicht der Union, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und –freiheiten ihrer Bürger gegen Terrorismus und andere Erscheinungsformen der Kriminalität zu ergreifen.

Es umfasst zwei aufeinander abgestimmte und sich ergänzende Rechtsinstrumente, die eine adäquate rechtliche und finanzielle sowie flexible Grundlage für die Bewältigung der neuen Herausforderungen bieten. Zusammen mit dem Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ sowie „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ wird es eine angemessene Basis für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz bilden.

ANHANG

zum Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013

Komplementarität mit Einrichtungen und anderen Instrumenten im Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz

Im Rahmen der Finanziellen Vorausschau sind mehrere komplementäre Instrumente vorgesehen, die zur Verwirklichung der mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verbundenen Zielvorgaben beitragen sollen:

– Rahmenprogramme, die die Vielzahl der von der Kommission in diesem Bereich verwalteten Haushaltslinien ersetzen;

– Stellen und Einrichtungen der Gemeinschaft oder der Europäischen Union, die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden;

– Aufbau und Pflege einschlägiger IT-Großsysteme.

Folgende Stellen und Einrichtungen, die in Bereichen tätig sind, die unter das Rahmenprogramm fallen, müssen in die neue Finanzielle Vorausschau einbezogen werden:

- Die **Europäische Polizeiakademie (CEPOL)**, die voraussichtlich mit einem von der Kommission am 1. Oktober 2004 vorgeschlagenen Beschluss des Rates - KOM(2004) 623 - in eine EU-Einrichtung umgewandelt wird. sie wird derzeit von den Regierungen finanziert.

- Sobald die Verfassung in Kraft ist, wird die Kommission Schritte unternehmen, um das Europäische Polizeiamt **Europol**, das derzeit von den Regierungen finanziert wird, in eine aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierte Einrichtung der EU umzuwandeln.

Die Haushaltsmittel für diese Einrichtungen der Gemeinschaft sind daher nicht in den Rahmenprogrammen enthalten.

Sie müssen aber in den Ausgabenbetrag für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz in Rubrik 3 der neuen Finanziellen Vorausschau einfließen.

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND

Bei der Ausarbeitung der Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 wurde von Anfang an auch nach Maßgabe politischer Überlegungen verfahren, um ein angemessenes Verhältnis zwischen den politischen Zielen und den für ihre Verwirklichung bereitgestellten Mitteln zu gewährleisten. Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt als eine der Hauptprioritäten der Europäischen Union in den kommenden Jahren und soll mit erheblich aufgestockten Mitteln gefördert werden. In ihren Mitteilungen „*Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013*“[12] und „*Finanzielle Vorausschau 2007-2013*“[13] wies die Kommission auch darauf hin, dass bei der Revision der Rechtsinstrumente im Hinblick auf die nächste Finanzielle Vorausschau eine starke Vereinfachung erreicht werden muss. Die drei allgemeinen und politisch ausgerichteten Programme „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, „Grundrechte und Justiz“ sowie „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ bilden die grundlegende Struktur für die Vorschläge der Kommission, die somit einen klaren Rahmen für künftige finanzielle Interventionen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Verwirklichung der drei Ziele Freiheit, Sicherheit und Recht festgelegt hat.

2. BEGRÜNDUNG DER MASSNAHME

2.1. Problemstellung

Im Rahmen ihres Ziels, die Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln, möchte die Union ihren Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit bieten und zu diesem Zweck Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung des Terrorismus ergreifen. Die Feststellung, dass auf diesem Gebiet sehr großer Handlungsbedarf besteht, hat einen Prozess in Gang gesetzt, in dem die Union eine zunehmend größere Rolle spielt. Zusätzlich zu den verschiedenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Strafverfolgung müssen die Anstrengungen in den Bereichen Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung verstärkt werden.

Am 25. März 2004 hat der Europäische Rat in seiner Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen und zur Minderung dieser Folgen für die Zivilbevölkerung zu verbessern. Ferner hat der Europäische Rat den Rat und die Kommission im Juni 2004 in seinen Schlussfolgerungen zur Bekämpfung des Terrorismus ersucht, „die Fähigkeiten, die den Mitgliedstaaten für die Verhinderung aller Arten von Terroranschlägen und für die Bewältigung von deren Folgen zur Verfügung stehen, zu bewerten, bewährte Praktiken zu ermitteln und die erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen. (…) Die derzeitige Zusammenarbeit im Bereich Zivilschutz sollte verbessert werden und den Willen der Mitgliedstaaten widerspiegeln, im Falle eines Terroranschlags in einem Mitgliedstaat oder eines Anschlags gegen im Ausland lebende EU-Bürger solidarisch zu handeln.“ Die

[12] KOM(2004) 101 vom 10.2.2004.
[13] KOM(2004) 487 vom 14.7.2004.

diesbezüglichen Arbeiten werden derzeit im Rahmen des Gemeinschaftsverfahrens für den Zivilschutz fortgeführt, bei dem die Aspekte des Zivilschutzes und die unmittelbaren Folgen von schweren Notfällen gleich welcher Art im Mittelpunkt stehen.

Die Kommission hat am 20. Oktober 2004 drei Mitteilungen zu dieser Thematik angenommen („Terroranschläge - Prävention, Vorsorge und Reaktion", „Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung bei der Terrorismusbekämpfung" und „Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung").

Der Rat hat auf diese Mitteilungen in seinen Schlussfolgerungen zu Prävention, Abwehrbereitschaft und Reaktionsfähigkeit bei terroristischen Anschlägen Bezug genommen, die er am 2. Dezember 2004 zusammen mit einem Solidaritätsprogramm der Europäischen Union zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge angenommen hat, welches das CBRN-Programm zur Bewältigung der Folgen potenzieller chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer terroristischer Bedrohungen ablöst.

Der Rat hat die Kommission in seinen Schlussfolgerungen ersucht, innerhalb der bestehenden Strukturen ein integriertes EU-System für die Bewältigung von Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung einzurichten. Das „ARGUS"-System wird die logistische Schnittstelle für den raschen Informationsfluss zwischen den bestehenden Frühwarnsystemen bilden, durch die ein Höchstmaß an Sicherheit gewährleistet werden soll und an die auch die Strafverfolgungsbehörden angeschlossen sind. Zudem soll in der Kommission ein Krisenzentrum eingerichtet werden, das Maßnahmen koordinieren, mögliche praktikable Lösungen ausarbeiten und im Krisenfall geeignete Gegenmaßnahmen beschließen soll. Als Teil des EU-Programms für den Schutz kritischer Infrastrukturen soll ferner ein EU-Warn- und Informationsnetz für kritische Infrastrukturen eingerichtet und mit dem „ARGUS"-System verbunden werden. Der Rat hat die Notwendigkeit eines integrierten, sicherheitsorientierten Ansatzes unterstrichen. Bezüglich der kritischen Infrastrukturen hat er insbesondere auf Bedrohungs- und Risikobewertungen und die Aufdeckung und Erkennung terroristischer Bedrohungen Bezug genommen. Insgesamt bedarf es eines umfassenden, integrierten und operativen Ansatzes für Sicherheitsfragen, der mit einer entsprechenden Neufassung der Prioritäten für die Finanzmaßnahmen einhergeht.

Des weiteren sieht Punkt 2.4 des Haager Programms folgendes vor: „Der Europäische Rat fordert daher den Rat und die Kommission auf, innerhalb ihrer bestehenden Strukturen und unter uneingeschränkter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten integrierte und koordinierte EU-Krisenbewältigungsregelungen für Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der EU auszuarbeiten, die bis spätestens 1. Juli 2006 umzusetzen wären."

2.2. Weiteres Vorgehen

Finanziell hat die Kommission auf diese Bedürfnisse und Anforderungen mit der Auflage des umfassenden Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" reagiert, das u.a. ein Rechtsinstrument über die Prävention, die Abwehrbereitschaft und die Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten umfasst, welches die ordnungsgemäße Umsetzung der oben genannten Mechanismen und einen wirksamen Schutz anfälliger Infrastrukturen vor terroristischen Bedrohungen sicherstellen soll. Als Ergänzung zu diesem Rechtsinstrument umfasst das Rahmenprogramm ein Rechtsinstrument zur Kriminalitätsverhütung und –bekämpfung. Die Struktur beider Programme wird daher so weit wie möglich einander angeglichen werden.

Das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ stellt schwerpunktmäßig darauf ab, Terroranschläge zu verhüten, die Gefahr derartiger Anschläge zu mindern und kritische Infrastrukturen zu schützen. Es umfasst Folgenbewältigungsmaßnahmen, die nicht durch das Rechtsinstrument für die schnelle Reaktion bei schweren Notfällen abgedeckt sind und der Erhaltung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dienen. Des weiteren sieht das Programm die Bereitstellung von Mitteln für EU-weite, von der Kommission initiierte und geleitete Projekte sowie die Möglichkeit der Kofinanzierung grenzübergreifender Projekte und der Durchführung von Projekten innerhalb einzelner Mitgliedstaaten (nationale Projekte) vor, wodurch weitere Impulse für Innovationen und den Erfahrungsaustausch auf transnationaler und/oder EU-Ebene gegeben werden sollen. Insbesondere sollen die nationalen Projekte dazu beitragen, moderne Technologien und Methoden auf dem Gebiet der Prävention, der Abwehrbereitschaft und der Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten zu fördern. Da sich die Zivilbevölkerung immer ausgefeilteren Methoden der Terroristen gegenüber sieht, ist diese zusätzliche Maßnahme von wesentlicher Bedeutung.

2.3. Programmziele

a) Festlegung allgemeiner, spezifischer und operativer Ziele

Das übergeordnete Ziel des Rahmenprogramms „*Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“* besteht in der Sicherung der Bürger- und Freiheitsrechte in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; hierzu gehört auch der Schutz vor kriminellen Handlungen, durch die die Freiheit des Einzelnen, die demokratische Gesellschaft und der Rechtsstaat bedroht werden können. Das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ soll dazu beitragen, die Bürger, ihre Freiheitsrechte und die Gesellschaft vor Terroranschlägen und ähnlichen Angriffen zu schützen und die Europäische Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten.

Auf dem Gebiet der Prävention und der Abwehrbereitschaft im Zusammenhang mit Terrorakten sieht das Programm folgende Maßnahmen vor:

- Anregung, Förderung und Unterstützung von Bewertungen der in Bezug auf kritische Infrastrukturen bestehenden Risiken und Bedrohungen (einschließlich Evaluierungen vor Ort) zwecks Erkennung möglicher Ziele von Terroranschlägen und Prüfung der Notwendigkeit, ihre Sicherheit zu erhöhen,

- Förderung und Unterstützung der Entwicklung gemeinsamer Sicherheitsstandards sowie Austausch von Fachwissen und Erfahrungen auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen,

- Förderung und Unterstützung der EU-weiten Koordinierung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen.

Auf dem Gebiet der Folgenbewältigung nach Terroranschlägen sieht das Programm folgende Maßnahmen vor:

- Anregung, Förderung und Unterstützung des Austausches von Fachwissen, Erfahrungen und Technologien zur Bewältigung möglicher Folgen von Terroranschlägen,

– Anregung, Förderung und Unterstützung der Entwicklung einer einschlägigen Methodik sowie von Notfallplänen,

– Sicherstellung, dass Fachkenntnisse zu spezifischen Aspekten des Terrorismus zeitnah über die verschiedenen Krisenbewältigungs-, Frühwarn- und Katastrophenschutzmechanismen weitergegeben werden.

b) Komplementarität/Kohärenz mit anderen Instrumenten

Bei der Ausarbeitung des Programms wurde besonders darauf geachtet, dass die Kohärenz und Komplementarität mit anderen Programmen zur Finanzierung von Maßnahmen in benachbarten oder verwandten Politikbereichen, für deren Förderung andere Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag herangezogen werden müssen, gewährleistet ist und dabei Synergieeffekte erzielt werden.

Erstens wird das Programm durch ein weites Rechtsinstrument des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" ergänzt, nämlich das Programm „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung"*, das sich auf die Strafverfolgung und die Kriminalitätsverhütung im Sinne von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union konzentriert. Zweitens besteht bei Aspekten wie der Unterstützung für Opfer, der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der illegalen Einwanderung Übereinstimmung mit den einschlägigen Rahmenprogrammen „*Grundrechte und Justiz"* und „*Solidarität und Steuerung der Migrationsströme*".

Drittens ergänzt das Programm andere Gemeinschaftsprogramme wie das neue Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle, das Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung, das neue EU-Solidaritätsinstrument[14] oder die Strukturfonds[15]. All diese neuen Instrumente umfassen Gemeinschaftsmittel für die Bewältigung schwerer Notfälle im Allgemeinen einschließlich Sofortmaßnahmen (beispielsweise für den Einsatz von Ressourcen zur umgehenden Bekämpfung von Katastrophen), finanzielle Unterstützung in Notsituationen aufgrund von Krisen sowie in geringerem Umfang auch Mittel zur Sicherstellung der Fähigkeit für eine rasche Reaktion. Ergänzt wird dieser allgemeine Mechanismus durch die sich auf die Prävention, die Abwehrbereitschaft und die Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten beziehende Komponente des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte", welche zusätzlich spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung terroristischer Bedrohungen vorsieht.

Um den Terrorismus erfolgreich bekämpfen zu können, sind besondere Sicherheitsregeln und Kenntnisse erforderlich, die weit über die allgemeinen Sicherheits- und Katastrophenschutzkonzepte hinausgehen. So ist beispielsweise die Frage, wie gut eine bestimmte Infrastruktur vor einem Terroranschlag geschützt ist, nach Maßgabe einschlägiger Sicherheitskonzepte und Standards zu beurteilen, welche zusätzlich zu den allgemeinen Sicherheitsstandards entwickelt werden müssen. Aus dieser Überlegung heraus legt das

---

[14] Siehe Vorschlag der Kommission für einen EU-Solidaritätsfonds (KOM(2005) 108) und Vorschlag der Kommission für ein Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle (KOM(2005) 113).

[15] Siehe auch das Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen (Entscheidung des Rates vom 23. Oktober 2001 - ABl. L 297 vom 15.11.2001, S. 7), welches Hilfsmaßnahmen in schweren Notfällen vorsieht.

Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ den Schwerpunkt auf die Bedrohungs- und Risikobewertung und befasst sich mit der Frage, wie die allgemeinen Sicherheitsmechanismen ausgeweitet werden müssen, um kritische Infrastrukturen wirksam vor Terroranschlägen schützen zu können und wie sich besondere Notfallpläne entwickeln lassen[16]. Es ist in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, die Sicherheit ihrer Infrastrukturen nach Maßgabe der festgestellten Anforderungen zu erhöhen. Dies kann gegebenenfalls mit Unterstützung durch Mittel aus den Strukturfonds oder aus bestimmten sektorspezifischen Programmen (z.B. für die Bereiche Verkehr, Energie, Gesundheitsschutz oder Umwelt) erfolgen. Die spezifischen Ziele des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ sind in jedem Fall so formuliert, dass eine Überschneidung mit diesen Finanzhilfemechanismen der Gemeinschaft vermieden wird.

3. BEWERTUNG

Das Arbeitspapier der Kommission mit einer Ex-ante-Bewertung und vorläufigen Folgenabschätzung des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ verdeutlicht, dass die gewählte politische Strategie zur Verwirklichung der angestrebten Ziele geeignet ist.

4. RECHTSGRUNDLAGE UND WAHL DES INSTRUMENTS

4.1. RECHTSGRUNDLAGE

Da es keine spezifische Bestimmung gibt, bildet Artikel 308 EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für den Katastrophenschutz und damit zusammenhängende Maßnahmen zur Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung.

Nach den geltenden Verträgen unterscheidet sich das Verfahren zur Annahme von Rechtsvorschriften für diesen Bereich erheblich von dem Verfahren für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (letzterer fällt unter Titel VI EU-Vertrag). Aus diesem Grund ist es nicht möglich, alle Ziele des Rahmenprogramms in einem einzigen Rechtsinstrument zusammenzufassen. Daher werden zwei Rechtsinstrumente vorgeschlagen: das sich auf den EU-Vertrag gründende Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“[17] und das sich auf den EG-Vertrag gründende Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“.

4.2. Aktionsformen

Es sind verschiedene Arten von Maßnahmen geplant:

- Projekte mit europäischer Dimension, die von der Kommission angeregt und verwaltet werden, u.a. Koordinierungsmechanismen und Netze, analaytische Tätigkeiten wie Studien und Tätigkeiten zur Entwicklung von Lösungen für konkrete politische Vorhaben,

---

16 Siehe die Mitteilung "Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung" - KOM(2004) 702.

17 KOM(2005) …

- länderübergreifende Projekte, die von mindestens zwei Mitgliedstaaten (oder einem Mitgliedstaat und einem Beitrittskandidaten) angeregt und organisiert werden und den in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen entsprechen,

- einzelstaatliche Projekte, die den nachstehenden Bedingungen und den Kriterien der jährlichen Arbeitsprogramme entsprechen,

Einzelstaatliche Projekte sollen nur dann förderbar sein, wenn sie die Eigenschaft von Anschub- oder Ergänzungsmaßnahmen (zur Vorbereitung oder Ergänzung transnationaler oder europäischer Projekte) haben bzw. wenn sich die Ergebnisse anschließend auf EU-Ebene verwerten lassen oder wenn sie anderweitig einen nennenswerten Beitrag zur Förderung der EU-Politik leisten.

4.2.1. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 der Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und dem dazugehörigen Protokoll. Was die Subsidiarität betrifft, so wird mit dem Programm nicht in Bereiche eingegriffen, für die es bereits nationale Programme der Mitgliedstaaten gibt; stattdessen konzentriert es sich auf Bereiche, wo mit einem Mehrwert auf europäischer Ebene gerechnet werden kann. Bei den meisten der im Rahmen des Programms unterstützten Aktivitäten handelt es sich um Maßnahmen, die nationale Programme ergänzen und darauf abzielen, die Synergieeffekte der von zwei oder mehr Mitgliedstaaten (unter Einschluss potenzieller Beitrittsländer) durchgeführten Maßnahmen bestmöglich zu nutzen.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde insofern Genüge getan, als der neue Vorschlag nicht nur die Definition der verschiedenen Maßnahmen, die so allgemein wie möglich gehalten wurde, sondern auch die für ihre Durchführung geltenden Verwaltungs- und Finanzbestimmungen weitestgehend zu vereinfachen sucht. Die Kommission war bestrebt, das richtige Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Praktikabilität einerseits sowie klaren Zielvorgaben und geeigneten finanziellen und verfahrensrechtlichen Garantien andererseits zu finden.

Gemäß den Leitlinien im Protokoll über die Anwendung dieser beiden Grundsätze müssen die Probleme, die mit diesem Programm angegangen werden sollen, transnationale Aspekte aufweisen, so dass Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

4.3. Wahl des Instruments

Dieses zum Rahmenprogramm „*Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte*“ gehörige Teilprogramm wird direkt von der Kommission verwaltet und im Wesentlichen auf zwei Arten umgesetzt: Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Finanzierung von Projekten, mit denen die angestrebten Ziele verwirklicht werden sollen, und unmittelbar von der Kommission entwickelte Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind, die oben genannten Ziele zu verfolgen, die Projektergebnisse zu überwachen und zu bewerten sowie erforderlichenfalls Anpassungen und Änderungen vorzuschlagen.

4.4. Vereinfachung und Rationalisierung

Der vorgeschlagene Ansatz leistet einen Beitrag zu dem grundlegenden Anliegen, die Instrumente in rechtlicher und verwaltungstechnischer Hinsicht sowie durch Rationalisierung der Haushaltslinien zu vereinfachen. Außerdem ermöglicht er eine bessere Kohärenz und Konsistenz zwischen den Instrumenten und die Vermeidung unnötiger Überschneidungen. Zwar werden zusätzliche Humanressourcen im Zuge künftiger Erweiterungen erforderlich sein, doch können die vorhandenen Ressourcen schon jetzt besser eingesetzt werden, wenn kleinere (personalintensive) Haushaltslinien gestrichen und bestehende Programme in einem einzigen, kohärenten und gestrafften Programm zusammengefasst werden. Dadurch entsteht ein angemesseneres Verhältnis zwischen den Ausgaben und den mit ihnen verbundenen Verwaltungskosten.

Die vorgeschlagene Rationalisierung ist auch für den Endnutzer von Vorteil, da sie die Außenwirkung, Klarheit und Kohärenz der Instrumente erhöht. Durch standardisierte Verfahren und vereinheitlichte Durchführungsbestimmungen wird es einfacher sein, Mittel zu beantragen.

Die Kommission kann beschließen, Haushaltsvollzugsaufgaben auf gemeinschaftliche Exekutivagenturen nach Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe a der Haushaltsordnung zu übertragen. Sie kann derartige Agenturen gemäß der Haushaltsordnung, ihrer Durchführungsbestimmungen und der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates (zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden) einsetzen. Zuvor hat sie eine Kosten-Nutzen-Analyse zu erstellen, die den für eine Auslagerung in Frage kommenden Aufgaben, den durch die Kontrolle, die Koordinierung und die Auswirkungen auf die Humanressourcen entstehenden Kosten, etwaigen Einsparungen, der Effizienz und Flexibilität bei der Durchführung der ausgelagerten Aufgaben, der Vereinfachung der eingesetzten Verfahren, der örtlichen Nähe der ausgelagerten Maßnahmen zu den endgültigen Nutznießern, der Sichtbarkeit der Gemeinschaft und der Notwendigkeit der Wahrung eines angemessenen Professionalitätsniveaus innerhalb der Kommission Rechnung tragen muss.

5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der für das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ vorgesehene Gesamtbetrag beläuft sich auf 745 Mio. € für den Zeitraum 2007-2013 (zu laufenden Preisen). Davon sind 142,4 Mio. € für das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ vorgesehen.

6. FAZIT

Das vorgeschlagene neue Instrument entspricht den Vorgaben der Kommission in Bezug auf die politischen und finanziellen Herausforderungen ab 2007. Die bestehenden Instrumente sollen ergänzt, vereinfacht und rationalisiert werden; außerdem soll das Maß an Flexibilität gewährleistet werden, das für die Verwirklichung neuer Ziele und eine reibungslose Umstellung auf den neuen Rechtsrahmen erforderlich ist, der nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags eingeführt wird.

2005/0034 (CNS)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aufstellung des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ für den Zeitraum 2007-2013

Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 308, und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 203,

auf Vorschlag der Kommission[18],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[19],

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[20],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[21],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten sind wesentliche Aspekte des Ziels der Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 2 vierter Gedankenstrich des Vertrags über die Europäische Union).

(2) Die Gemeinschaft muss die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Terroristen daran zu hindern, die Demokratie, den Rechtsstaat, die offene Gesellschaft und die Freiheit unserer Bürger anzugreifen, und um die möglichen Folgen etwaiger Anschläge wo immer möglich zu begrenzen.

(3) Das vom Europäischen Rat im November 2004 angenommene Haager Programm[22] sieht die Ausarbeitung integrierter und koordinierter EU-Krisenbewältigungsregelungen für Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der EU vor.

---

18 ABl. C …
19 ABl. C …
20 ABl. C …
21 ABl. C …
22 ABl. C… (siehe Ratsdokument Nr. 14292/04).

(4) Der vom Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 angenommene, überarbeitete Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus[23] sieht als vorrangige Themen unter anderem die Verhinderung von Terroranschlägen, die Bewältigung ihrer Folgen und den Schutz wichtiger Infrastrukturen vor.

(5) Am 2. Dezember 2004 hat der Rat das überarbeitete Solidaritätsprogramm der Europäischen Union zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge[24] angenommen und die Bedeutung von Bedrohungs- und Risikobewertungen, des Schutzes kritischer Infrastrukturen, von Mechanismen für die Aufdeckung und Erkennung terroristischer Bedrohungen, der politischen und operativen Abwehrbereitschaft und der Fähigkeit zur Folgenbewältigung unterstrichen.

(6) Das durch die Entscheidung 2001/792/EG, Euratom des Rates eingeführte Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen[25] zielt zwar auf Sofortmaßnahmen bei schweren Notfällen ab, ist jedoch nicht für die Prävention, die Abwehrbereitschaft und die Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten ausgelegt.

(7) Im Interesse der Wirksamkeit des Programms, der Kostenwirksamkeit und der Transparenz sollten die Anstrengungen auf dem Gebiet der Prävention, der Abwehrbereitschaft und der Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten gebündelt und im Rahmen eines zentralen Programms finanziert werden.

(8) Um die Rechtssicherheit sowie die Kohärenz und Komplementarität mit anderen Finanzprogrammen zu wahren, sollten die Begriffe „Vorbeugemaßnahmen und Maßnahmen zur Steigerung der Abwehrbereitschaft", „Krisen- und Folgenbewältigung" und „kritische Infrastrukturen" definiert werden.

(9) Maßnahmen der Kommission, die gegebenenfalls mit grenzübergreifenden Projekten einhergehen können, sind von wesentlicher Bedeutung für ein integriertes und koordiniertes Vorgehen der Europäischen Union. Zudem ist es sinnvoll und angemessen, Projekte in Mitgliedstaaten so zu fördern, dass sie nützliche Erfahrungswerte und Kenntnisse für künftige Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene (z.B. Kontrollen oder Bedrohungs- und Risikobewertungen) liefern können.

(10) Des weiteren ist es angebracht, die Möglichkeit der Teilnahme von Drittländern und internationalen Organisationen an grenzübergreifenden Projekten vorzusehen.

(11) Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Komplementarität mit anderen Programmen der Gemeinschaft bzw. Union (z.B. EU-Solidaritätsfonds, Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle, Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen, Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung sowie Strukturfonds) gewährleistet ist.

(12) Da die Ziele dieses Programms auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich in Anbetracht des Umfangs und der Wirkungen der

---

23 ABl. C… (siehe Ratsdokument Nr. 10679/2/04 REV 2 + ADD 1).
24 ABl. C… (siehe Ratsdokumente Nr. 15480/04 und 15232/04 REV 2)
25 ABl. L 297 vom 15.11.2001, S. 7.

geplanten Maßnahmen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklichen lassen, kann die Gemeinschaft Maßnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beschließen. In Übereinstimmung mit dem in diesem Artikel festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus.

(13) Die Ausgaben für das Programm sollten die in Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau ausgewiesene Obergrenze nicht überschreiten. Das Programm muss so flexibel gestaltet werden, dass es Raum für etwaige Anpassungen bei den geplanten Aktionen lässt, um den sich wandelnden Bedürfnissen im Zeitraum 2007 - 2013 Rechnung tragen zu können. Der Beschluss sollte sich daher mit einer allgemeinen Definition der geplanten Aktionen und den diesbezüglichen administrativen und finanziellen Vorkehrungen begnügen.

(14) Nach Maßgabe der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften[26] sowie der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten[27] sollten zudem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen; gegebenenfalls sollten die notwendigen Schritte eingeleitet werden, um entgangene, rechtsgrundlos gezahlte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Beträge wieder einzuziehen.

(15) Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften[28] und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1065/2002 des Rates[29], die der Wahrung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dienen, müssen unter Berücksichtigung folgender Aspekte angewandt werden: Grundsatz der Einfachheit und der Konsistenz bei der Wahl der Haushaltsinstrumente, Begrenzung der Zahl der Fälle, in denen die Kommission unmittelbar für ihre Anwendung und Verwaltung verantwortlich ist, und Verhältnismäßigkeit zwischen der Höhe der Mittel und dem mit ihrem Einsatz verbundenen Verwaltungsaufwand.

(16) Gemäß Artikel 2 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse[30] sollten Maßnahmen zur Durchführung dieses Beschlusses unter Anwendung des Beratungsverfahrens nach Artikel 3 dieses Beschlusses erlassen werden. Dies ist angemessen, da sich das Programm nicht spürbar auf den Gemeinschaftshaushalt auswirkt.

---

[26] ABl. L 312 vom 23.12.1995, S.1.
[27] ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.
[28] ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.
[29] ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.
[30] ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

(17) Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft sehen für die Annahme dieses Beschlusses keine anderen als die in Artikel 308 und Artikel 203 genannten Befugnisse vor –

BESCHLIESST:

Artikel 1

Gegenstand

Mit diesem Beschluss wird für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ (nachstehend „das Programm“) als Teil des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ aufgelegt, das zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen soll.

Dieser Beschluss gilt nicht für die durch das Rechtsinstrument für die schnelle Reaktion bei schweren Notfällen abgedeckten Sachverhalte.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Beschlusses bezeichnet der Begriff

(a) „Vorbeugemaßnahmen und Maßnahmen zur Steigerung der Abwehrbereitschaft“: Maßnahmen zur Minderung der Gefahr eines Terroranschlags und/oder seiner Folgen, insbesondere durch Risiko- und Bedrohungsbewertungen, Kontrollen und die Entwicklung gemeinsamer technologischer und methodologischer Standards;

(b) „Folgenbewältigung“: Maßnahmen zur Begrenzung der mittelfristigen Folgen eines Terroranschlags, die zur Erhaltung der Europäischen Union als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erforderlich sind;

(c) „kritische Infrastrukturen“: physische Ressourcen, Dienste, Kommunikationseinrichtungen, Netze und/oder Anlagegüter, deren Unterbrechung oder Zerstörung gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit, die Sicherheit oder das wirtschaftliche Wohlergehen der Bürger sowie auf das effiziente Funktionieren der Europäischen Union oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten hätte.

Artikel 3

Allgemeine Ziele

1. Das vorliegende Programm trägt dazu bei, die Bürger, ihre Freiheitsrechte und die Gesellschaft vor Terroranschlägen und ähnlichen Angriffen zu schützen und die

Europäische Union als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten.

2. Die allgemeinen Ziele des Programms leisten einen Beitrag zur Entwicklung anderer Politikbereiche der Union und der Gemeinschaft wie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, dem Umweltschutz, dem Gesundheitsschutz, dem Verkehr, der Forschung, der technologischen Entwicklung und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

Artikel 4

Spezifische Ziele

1. Im Rahmen der allgemeinen Ziele soll das Programm nicht bereits durch andere Rechtsinstrumente abgedeckte Maßnahmen zur Förderung der Abwehrbereitschaft und der Folgenbewältigung anregen, unterstützen und weiterentwickeln.

2. Auf dem Gebiet der Prävention und der Abwehrbereitschaft im Zusammenhang mit Terrorakten sieht das Programm folgende Maßnahmen vor:

   (a) Anregung, Förderung und Unterstützung von Bewertungen der in Bezug auf kritische Infrastrukturen bestehenden Risiken und Bedrohungen (einschließlich Evaluierungen vor Ort) zwecks Erkennung möglicher Ziele von Terroranschlägen und Prüfung der Notwendigkeit, ihre Sicherheit zu erhöhen,

   (b) Förderung und Unterstützung der Entwicklung gemeinsamer Sicherheitsstandards sowie Austausch von Fachwissen und Erfahrungen auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen,

   (c) Förderung und Unterstützung der EU-weiten Koordinierung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen.

3. Auf dem Gebiet der Folgenbewältigung nach Terroranschlägen sieht das Programm folgende Maßnahmen vor:

   (a) Anregung, Förderung und Unterstützung des Austausches von Fachwissen, Erfahrungen und Technologien zur Bewältigung möglicher Folgen von Terroranschlägen,

   (b) Anregung, Förderung und Unterstützung der Entwicklung einer einschlägigen Methodik sowie von Notfallplänen,

   (c) Sicherstellung, dass Fachkenntnisse zu spezifischen Aspekten des Terrorismus zeitnah über Krisenbewältigungs-, Frühwarn- und Katastrophenschutzmechanismen weitergegeben werden.

Artikel 5

Förderfähige Maßnahmen

1. Zur Verfolgung der allgemeinen und spezifischen Ziele gemäß den Artikeln 3 und 4 werden im Rahmen dieses Programms Maßnahmen folgender Art unterstützt:

   (a) von der Kommission angeregte und verwaltete Projekte mit europäischer Dimension,

   (b) länderübergreifende Projekte, an denen Partner aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten oder aus einem Mitgliedstaat und einem Bewerberland beteiligt sein müssen,

   (c) Projekte eines einzelnen Mitgliedstaats.

   - die zur Vorbereitung von transnationalen Projekten und/oder von Gemeinschaftsmaßnahmen dienen („Anschubmaßnahmen“),

   - die transnationale Projekte und/oder Gemeinschaftsmaßnahmen ergänzen („Ergänzungsmaßnahmen“),

   - die zur Entwicklung innovativer Methoden und/oder Technologien beitragen, welche sich auf Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene übertragen lassen, oder in deren Rahmen derartige Methoden oder Technologien im Hinblick auf ihre Übertragung auf andere Mitgliedstaaten oder Bewerberländer entwickelt werden, oder

   - die in sonstiger Weise einen nennenswerten Beitrag zum Schutz der Union und ihrer Bürger vor Terroranschlägen leisten.

2. Förderfähig sind insbesondere

   (a) Maßnahmen zur Förderung der operativen Zusammenarbeit und der Koordinierung (Aufbau von Netzen, vertrauensbildende Maßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses, Ausarbeitung von Notfallplänen sowie Austausch und Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken),

   (b) Analyse-, Überwachungs-, Evaluierungs-, Audit- und Kontrolltätigkeiten,

   (c) Maßnahmen zur Entwicklung und Übertragung von Technologien und Methoden, insbesondere im Hinblick auf den Informationsaustausch und die Interoperabilität,

   (d) Ausbildungsmaßnahmen, Austausch von Mitarbeitern und Sachverständigen und

   (e) Sensibilisierungs- und Verbreitungsmaßnahmen.

Artikel 6

Teilnahme am Programm

1. Antragsberechtigt sind rechtsfähige Einrichtungen und Organisationen mit Sitz in einem Mitgliedstaat.

2. Vorschläge für einzelstaatliche Projekte im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c müssen der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelt werden. Die Kommission legt jährlich einen Termin für die Einreichung der Vorschläge fest und entscheidet über diese gemäß Artikel 8 Absatz 4.

3. Drittländer und internationale Organisationen dürfen als Partner an länderübergreifenden Projekten teilnehmen, aber keine eigenen Projektvorschläge einreichen.

Artikel 7

Form der Gemeinschaftsfinanzierung

1. Die Gemeinschaftsfinanzierung erfolgt auf der Grundlage von:

   (a) Finanzhilfen

   (b) öffentlichen Aufträgen.

2. Finanzhilfen der Gemeinschaft werden nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (ausgenommen in ordnungsgemäß begründeten dringenden Ausnahmefällen oder wenn der Empfänger aufgrund seiner Merkmale als Einziger für eine bestimmte Maßnahme in Frage kommt) in Form von Betriebskostenzuschüssen und maßnahmenbezogenen Finanzhilfen gewährt. Der Kofinanzierungshöchstsatz wird in den Jahresarbeitsprogrammen angegeben.

3. Es ist eine Förderung von Begleitmaßnahmen vorgesehen, die über die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen und bei der die Gemeinschaftsmittel zum Erwerb von Dienstleistungen und Gütern dienen. Hierunter fallen unter anderem Ausgaben für Information und Kommunikation, Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung, Prüfung und Bewertung von Projekten, politischen Maßnahmen, Programmen und Rechtsvorschriften.

Artikel 8

Durchführung

1. Die Kommission gewährt die Gemeinschaftshilfe nach Maßgabe der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 (nachstehend „die Haushaltsordnung“).

2. Zur Durchführung des Programms nimmt die Kommission im Einklang mit den allgemeinen Zielen gemäß Artikel 3 ein Jahresarbeitsprogramm an, in dem die

spezifischen Ziele und thematische Schwerpunkte angegeben, die in Artikel 7 Absatz 3 vorgesehenen Begleitmaßnahmen erläutert und erforderlichenfalls sonstige Maßnahmen aufgelistet werden.

3. Das Jahresarbeitsprogramm wird nach dem Verfahren des Artikels 9 Absatz 2 angenommen.

4. Im Rahmen der Bewertungs- und Vergabeverfahren für maßnahmenbezogene Finanzhilfen werden unter anderem folgende Kriterien zugrunde gelegt:

   (a) Übereinstimmung mit dem Jahresarbeitsprogramm, den allgemeinen Zielen gemäß Artikel 3 und den Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß den Artikeln 4 und 5;

   (b) Qualität der vorgeschlagenen Maßnahme (Konzeption, Durchführung, Präsentation und erwartete Ergebnisse);

   (c) als Gemeinschaftsfinanzierung beantragter Betrag und dessen Angemessenheit im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen;

   (d) Auswirkungen der erwarteten Ergebnisse auf die allgemeinen Ziele gemäß Artikel 3 und auf die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß den Artikeln 4 und 5.

Artikel 9

Ausschuss

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt (nachstehend „der Ausschuss“).

2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 3 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG.

3. Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 10

Komplementarität

1. Angestrebt werden Synergieeffekte, Kohärenz und Komplementarität mit anderen Unions- und Gemeinschaftsinstrumenten, unter anderem mit den Programmen „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“[31] und „Strafjustiz“[32] sowie mit dem Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung, dem EU-Solidaritätsfonds und dem Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle.

---

31 ABl.
32 ABl.

2. Bei der Durchführung dieses Programms und anderer Unions- und Gemeinschaftsinstrumente, insbesondere des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“, können für Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele sowohl dieses als auch anderer Gemeinschafts- oder Unionsinstrumente beitragen, Ressourcen gemeinsam genutzt werden.

3. Für Maßnahmen, die im Rahmen dieses Beschlusses finanziert werden, wird für denselben Zweck keine finanzielle Unterstützung aus anderen Finanzinstrumenten der Union oder der Gemeinschaft gewährt. Durch dieses Programm begünstigte Mittelempfänger unterrichten die Kommission über den Erhalt finanzieller Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt und anderen Quellen sowie über laufende Finanzierungsanträge.

Artikel 11

Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für die in diesem Programm vorgesehenen Maßnahmen werden im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union als jährliche Mittelbeträge ausgewiesen. Die Haushaltsbehörde legt innerhalb der in der Finanziellen Vorausschau vorgegebenen Grenzen fest, welche Mittel im betreffenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen.

Artikel 12

Überwachung

1. Der Begünstigte legt der Kommission für jede im Rahmen des Programms finanzierte Maßnahme technische und finanzielle Berichte über den Stand der Arbeiten vor. Innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Maßnahme wird ein Abschlussbericht vorgelegt. Die Kommission entscheidet über Form und Inhalt der Berichte.

2. Unbeschadet der gemäß Artikel 248 EG-Vertrag vom Rechnungshof in Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder -dienststellen durchgeführten Audits oder etwaiger nach Artikel 279 Buchstabe c EG-Vertrag durchgeführter Kontrollmaßnahmen können Beamte und sonstige Bedienstete der Kommission im Rahmen des Programms finanzierte Maßnahmen vor Ort und durch Stichproben kontrollieren.

3. Im Rahmen dieses Programms geschlossene Verträge und Vereinbarungen sehen die – erforderlichenfalls auch vor Ort durchzuführende – Überprüfung und Finanzkontrolle durch die Kommission (oder einen befugten Vertreter der Kommission) sowie Audits durch den Europäischen Rechnungshof vor.

4. Während eines Zeitraums von fünf Jahren ab der letzten Auszahlung bewahrt der Begünstigte der Finanzhilfe der Gemeinschaft alle Belege über die mit der betreffenden Maßnahme zusammenhängenden Ausgaben für die Kommission auf.

5. Die Kommission passt auf der Grundlage der Ergebnisse der in den Absätzen 1 und 2 genannten Berichte und Stichproben erforderlichenfalls den Umfang der

ursprünglich bewilligten finanziellen Unterstützung oder die Bedingungen für ihre Gewährung sowie den Zeitplan für die Auszahlungen an.

6. Die Kommission ergreift alle sonstigen erforderlichen Maßnahmen, um zu überprüfen, ob die finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß und im Einklang mit den Bestimmungen dieses Beschlusses und der Haushaltsordnung durchgeführt werden.

Artikel 13

Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

1. Die Kommission gewährleistet bei der Durchführung der nach diesem Beschluss finanzierten Maßnahmen den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch Präventivmaßnahmen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, durch wirksame Kontrollen und Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge sowie - bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten - durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates.

2. Für die im Rahmen dieses Beschlusses finanzierten Gemeinschaftsaktionen sind die Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und (Euratom, EG) Nr. 2185/96 anwendbar auf jeden Verstoß gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung und jede Verletzung einer durch das Programm begründeten vertraglichen Pflicht durch eine Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die eine ungerechtfertigte Ausgabe und damit einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder die von ihnen verwalteten Haushalte, zur Folge hat oder haben würde.

3. Die Kommission kann die für eine Maßnahme gewährte finanzielle Unterstützung kürzen, aussetzen oder zurückfordern, wenn sie Unregelmäßigkeiten – zum Beispiel Nichteinhaltung der Bestimmungen dieses Beschlusses, der Einzelentscheidung oder des Vertrags bzw. der Vereinbarung über die betreffende finanzielle Unterstützung – feststellt oder wenn ohne ihre Zustimmung eine wesentliche Änderung an der Maßnahme vorgenommen wurde, die mit der Art der Maßnahme oder deren Durchführungsbedingungen nicht vereinbar ist.

4. Wenn Fristen nicht eingehalten werden oder wenn aufgrund des Stands der Durchführung einer Maßnahme nur ein Teil der gewährten finanziellen Unterstützung gerechtfertigt ist, fordert die Kommission den Begünstigten auf, innerhalb einer bestimmten Frist dazu Stellung zu nehmen. Falls dieser keine zufrieden stellende Begründung liefern kann, ist die Kommission befugt, den Restbetrag der finanziellen Unterstützung zu streichen und die Rückzahlung bereits gezahlter Gelder zu fordern.

5. Jeder zu Unrecht ausgezahlte Betrag muss der Kommission zurückgezahlt werden. Auf nicht rechtzeitig zurückgezahlte Beträge werden nach Maßgabe der Haushaltsordnung Verzugszinsen erhoben.

Artikel 14

Bewertung

1. Die Durchführung des Programms und der in seinem Rahmen vorgesehenen Maßnahmen wird fortlaufend überwacht.

2. Die Kommission sorgt für eine regelmäßige, unabhängige, externe Bewertung des Programms.

3. Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat

   a) spätestens zum 31. März 2010 einen Zwischenbewertungsbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung dieses Programms;

   b) spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms;

   c) spätestens zum 31. März 2015 einen Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms.

Artikel 15

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft. Er gilt ab 1. Januar 2007.

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND

Bei der Ausarbeitung der Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 wurde von Anfang an auch nach Maßgabe politischer Überlegungen verfahren, um ein angemessenes Verhältnis zwischen den politischen Zielen und den für ihre Verwirklichung bereitgestellten Mitteln zu gewährleisten. Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt als eine der Hauptprioritäten der Europäischen Union in den kommenden Jahren und soll mit erheblich aufgestockten Mitteln gefördert werden. In ihren Mitteilungen „*Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013*“[33] und „*Finanzielle Vorausschau 2007-2013*“[34] wies die Kommission auch darauf hin, dass bei der Revision der Rechtsinstrumente im Hinblick auf die nächste Finanzielle Vorausschau eine starke Vereinfachung erreicht werden muss. Die drei allgemeinen und politisch ausgerichteten Programme „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, „Grundrechte und Justiz“ sowie „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ bilden die grundlegende Struktur für die Vorschläge der Kommission, die somit einen klaren Rahmen für künftige finanzielle Interventionen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Verwirklichung der drei Ziele Freiheit, Sicherheit und Recht festgelegt hat.

2. BEGRÜNDUNG DER MASSNAHME

2.1. Problemstellung

Die Union soll als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erhalten und weiterentwickelt werden. Hierzu gehört, dass durch Maßnahmen der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung vor allem im Wege der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden einschließlich Polizei für ein hohes Maß an Sicherheit im Interesse der Bürger gesorgt wird. Die Feststellung, dass auf diesem Gebiet sehr großer Handlungsbedarf besteht, hat einen Prozess in Gang gesetzt, in dem die Union eine zunehmend größere Rolle spielt. Ausgehend von dem so genannten Wiener Aktionsplan[35] und gestützt vor allem auf die Leitgedanken der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere aus dem Jahr 1999 hat die Union auf diesen Bedarf in erster Linie mit Legislativmaßmahnen, aber auch mit Programmen zur Gewährung von Finanzhilfen reagiert. Der Europäische Verfassungsvertrag und das vom Europäischen Rat im November 2004 angenommene Haager Programm wollen die Rolle der Union auf diesem Gebiet noch deutlicher herausstellen. Angesichts der terroristischen Bedrohungen haben Sicherheitsfragen eine neue Dringlichkeit erhalten, so dass Bedarf an einem einheitlicheren und operationellen Sicherheitskonzept besteht. Gleichzeitig muss die Politik der Union zur Verhinderung und Bekämpfung anderer, nicht terroristischer Formen der Kriminalität konkretere Formen annehmen, wobei die Weiterentwicklung der Rechtsetzung auf diesem Gebiet eine wichtige Aufgabe bleibt.

---

33 KOM(2004) 101 vom 10.2.2004.
34 KOM(2004) 487 vom 14.7.2004.
35 ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

2.2. Weiteres Vorgehen

Als Antwort auf diese Herausforderungen soll ein Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ aufgelegt werden, das die Finanzierungsmöglichkeiten nach dem AGIS-Programm mit zusätzlichen Aspekten und Prioritäten verknüpft. Hierzu gehören die Verbesserung des Informationsaustauschs mit Hilfe der Informationstechnologien, die Indexierung und Interoperabilität von Datenbanken, die Verwendung sicherer Kommunikationstechnologien und –methoden, Schlüsselbegriffe wie informationsgesteuerte Strafverfolgung, Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und neue Ansätze in der Kriminalprävention. Bei der Terrorismusbekämpfung muss Hand in Hand mit dem Zivil- und Katastrophenschutz gearbeitet werden, um auf bestimmte Risiken und Bedrohungen durch den Terrorismus vorbereitet zu sein und schnell reagieren zu können. Die Struktur beider Programme wird daher so weit wie möglich einander angeglichen werden.

Im Bereich der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung haben sich die Kofinanzierung länderübergreifender Projekte im Rahmen des AGIS-Projekts (Ausbildungs- und Austauschprogramme, Studien, Konferenzen, Seminare und sonstige Maßnahmen, die die Zusammenarbeit fördern) und die Gewährung von Betriebskostenzuschüssen als sinnvoll erwiesen, weshalb diese Praxis auch in Zukunft fortgesetzt werden soll. Gleichzeitig sollen in dem vorliegenden Vorschlag die Möglichkeiten der Kommission, EU-weite Projekte anzuregen und zu verwalten, konkretisiert werden. Außerdem soll in Zukunft die Kofinanzierung nationaler oder bilateraler innovativer Projekte möglich sein und die Antragstellung hierfür erleichtert werden, wobei die gewonnenen Einsichten anschließend auf länderübergreifender und/oder auf EU-Ebene genutzt werden sollen. Diese zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit soll den Techniken und Methoden der Strafverfolgung und Kriminalprävention zugute kommen. Sie ist nötig, weil der öffentliche Sektor und die Zivilgesellschaft mit den zunehmend ausgeklügelteren Methoden Krimineller besonders im Rahmen der organisierten und internationalen Kriminalität Schritt halten müssen.

2.3. Programmziele

a) Festlegung allgemeiner, spezifischer und operativer Ziele

Das übergeordnete Ziel des Rahmenprogramms “Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ besteht in der Sicherung der Bürger- und Freiheitsrechte in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; hierzu gehört auch der Schutz vor kriminellen Handlungen, durch die die Freiheit des Einzelnen, die demokratische Gesellschaft und der Rechtsstaat bedroht werden können.

Das Programm “Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung” soll dazu beitragen, dass den Bürgern durch Verhütung und Bekämpfung der organisierten und nicht organisierten Kriminalität, vor allem von Terrorakten, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegalem Drogen- und Waffenhandel sowie Bestechungs- und Betrugsdelikten, ein hohes Maß an Sicherheit geboten wird.

Dieses allgemeine Ziel lässt sich in drei Hauptthemenbereiche untergliedern:

- Förderung und Verbesserung der Abstimmung, Zusammenarbeit und gegenseitigen Kenntnis unter den Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Behörden und Einrichtungen auf nationaler und EU-Ebene

- Entwicklung und gezielte Förderung horizontaler Methoden und Instrumente zur strategischen Verbrechensverhütung und –bekämpfung (Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor, bewährte Praktiken der Kriminalprävention, vergleichende Statistik und angewandte Kriminologie) und

- Förderung und Verbreitung bewährter Praktiken zum Schutz der Opfer krimineller Handlungen und der Zeugen.

b) Komplementarität/Kohärenz mit anderen Instrumenten

Bei der Ausarbeitung des Programms wurde besonders darauf geachtet, dass die Kohärenz und Komplementarität mit anderen Programmen zur Finanzierung von Maßnahmen in benachbarten Politikbereichen, die auf einer anderen Rechtsgrundlage beruhen, gewährleistet ist und dabei Synergieeffekte erzielt werden.

Erstens wird das Programm durch ein weiteres Teilprogramm innerhalb des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" ergänzt, nämlich das Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten", das über die reine Strafverfolgung und Verbrechensverhütung im Sinne von Titel VI des EU-Vertrags hinausgeht und den nötigen Bogen spannt zu den Bereichen Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung einschließlich Schutz gefährderter Infrastrukturen.

Zweitens muss die Komplementarität zu den Rahmenprogrammen „Grundrechte und Justiz" und „Solidarität und Steuerung der Migrantenströme" im folgenden Sinne gewährleistet sein:

– Während bei dem nachstehendem Vorschlag der Schwerpunkt auf der Strafverfolgung im Wege der Zusammenarbeit von polizeilichen und anderen nichtjustiziellen Behörden liegt, widmet sich das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz" dem Aspekt der Strafjustiz.

– Was die Hilfe für die Opfer betrifft, so geht es in dem Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" darum, dass diese Personen vor Bedrohungen geschützt werden, wohingegen die vorerwähnten Instrumente des Rahmenprogramms „Grundrechte und Justiz" auf die Unterstützung der Opfer in rechtlicher, sozialer und/oder verwaltungstechnischer Hinsicht abstellt.

– Im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung dient der Fonds zum Schutz der Außengrenzen innerhalb des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" dem Austausch gezielter Informationen, während es bei dem Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" um den Austausch von Informationen zwischen Strafverfolgungsbehörden geht.

Drittens werden noch andere Programme wie das Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung, der EU-Solidaritätsfonds, das Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle und die Strukturfonds durch das vorliegende Programm ergänzt.

3. BEWERTUNG

Das Arbeitspapier der Kommission mit einer Ex-ante-Bewertung und vorläufigen Folgenabschätzung des Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte"

verdeutlicht, dass die gewählte politische Strategie zur Verwirklichung der angestrebten Ziele geeignet ist.

Der erste Jahresbericht über die Umsetzung von AGIS zeigt deutlich, dass das Programm bei den potenziellen Nutznießern auf großes Interesse stößt. Dies belegt allein schon die Tatsache, dass mehr Vorschläge eingingen als mit den vorhandenen Mitteln finanziert werden konnten.

Die meisten AGIS-Projekte haben die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden (48,2 % aller kofinanzierten Projekte) und die Kriminalprävention (und/oder die Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsformen) zum Inhalt (37,5 % aller kofinanzierten Projekte). Laut dem Bericht machen Konferenzen und Workshops das Gros der Maßnahmen aus; auf sie entfällt nahezu die Hälfte aller kofinanzierten Projekte (46,6 %). Ihnen folgen mit 26,8 % Forschungsarbeiten, Studien und die Bildung von Netzwerken. Ein Fünftel (20,5 %) der kofinanzierten Projekte entfällt auf Ausbildungs- und Austauschmaßnahmen, die naturgemäß nicht so leicht umzusetzen sind wie die vorgenannten Maßnahmen.

In dem Bericht wird aber auch eingeräumt, dass eine Vielzahl der Anträge die in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen genannten Anforderungen wegen praktischer oder technischer Schwierigkeiten beim Ausfüllen der Antragsformulare oder im Hinblick auf sonstige Voraussetzungen nicht erfüllten.

Dies lässt den Schluss zu, dass das Verfahren vor allem für Projekte, die sich mit innovativen organisatorischen, methodischen oder technologischen Ansätzen befassen, vereinfacht werden muss. Für innovative Projekte, die sich noch in einem sehr frühen Stadium befinden, Partner zu finden, ist oft nicht leicht. Um die Zahl der innovativen Projekte zu erhöhen, sollte deshalb auch die Möglichkeit der Förderung nationaler oder bilateraler Projekte bestehen.

Ferner bedürfen EU-weite Aktionen wie Ausbildungs- und Austauschprogramme, Koordinierungsmechanismen und die Bildung von Netwerken häufig einer Lenkung durch die Kommission und/oder ein zuständiges Gremium auf EU-Ebene. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, die Rahmenbedingungen für von der Kommission angeregte und/oder verwaltete Projekte auszugestalten und zu verdeutlichen.

4. RECHTSGRUNDLAGE UND INSTRUMENTARIUM

4.1. Rechtsgrundlage

Artikel 30 des Vertrages über die Europäische Union legt den Rahmen für ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit zwischen anderen Behörden sowie mit Europol (Artikel 30 Absatz 2) bei der Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten fest. Sämtliche Ziele des vorliegenden Programms werden hierdurch abgedeckt. Obwohl die justizielle Zusammenarbeit nicht direkt Gegenstand des vorliegenden Programms ist, sollte auch Artikel 31 EU-Vertrag an dieser Stelle genannt werden, weil die Finanzierungsmaßnahmen unter Umständen auch bestimmte Maßnahmen in angrenzenden Bereichen wie der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz mit einschließen müssen.

Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union legt fest, dass als Rechtsinstrument für den Bereich der Verbrechensverhütung und –bekämpfung Beschlüsse des Rates in Frage kommen, und bestimmt das Beschlussfassungsverfahren. Die Rechtsgrundlage ist daher dem Zweck des Programms angemessen.

Die Verträge sehen für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden völlig andere Beschlussfassungsverfahren vor als für den Bereich des Zivil- bzw. Katastrophenschutzes. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, alle Ziele des Rahmenprogramms in einem einzigen Rechtsinstrument zusammenzufassen. Deshalb werden zwei Instrumente vorgeschlagen: ein Programm "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung", das sich auf den Vertrag über die Europäische Union stützt, und ein Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten", das sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft stützt[36].

4.2. Aktionsformen

Es sind verschiedene Arten von Maßnahmen geplant:

- Projekte mit europäischer Dimension, die von der Kommission angeregt und verwaltet werden, u.a. Koordinierungsmechanismen und Netzwerke, analytische Tätigkeiten wie Studien und Tätigkeiten zur Entwicklung von Lösungen für konkrete politische Vorhaben sowie Ausbildung und Austausch von Mitarbeitern.

- länderübergreifende Projekte, die von mindestens zwei Mitgliedstaaten (oder einem Mitgliedstaat und einem Beitrittskandidaten) angeregt und organisiert werden und den in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen entsprechen,

- einzelstaatliche Projekte, die den nachstehenden Bedingungen und den Kriterien der jährlichen Arbeitsprogramme entsprechen,

- Betriebskostenzuschüsse für Nichtregierungsorganisationen, die auf gemeinnütziger Basis Ziele mit europäischer Dimension verfolgen, entsprechend den in den jährlichen Arbeitsprogrammen festgelegten Bedingungen.

Einzelstaatliche Projekte sollen nur dann förderfähig sein, wenn sie die Eigenschaft von Initial- oder Ergänzungsmaßnahmen (zur Vorbereitung oder Ergänzung transnationaler oder europäischer Projekte) haben und wenn sich die Ergebnisse anschließend auf EU-Ebene verwerten lassen oder wenn sie anderweitig einen nennenswerten Beitrag zur Förderung der EU-Politik auf dem Gebiet der Kriminalprävention und/oder der Kriminalitätsbekämpfung leisten.

4.3. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag steht im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und dem dazugehörigen Protokoll. Was die Subsidiarität betrifft, so wird mit dem Programm nicht in Bereiche eingegriffen, für die es bereits nationale Programme der Mitgliedstaaten gibt; stattdessen konzentriert es sich auf Bereiche, wo mit einem Mehrwert auf europäischer Ebene gerechnet werden kann. Bei den meisten der im Rahmen des Programms unterstützten Aktivitäten handelt es sich um Maßnahmen, die nationale Programme ergänzen und darauf abzielen, die Synergieeffekte der von zwei oder mehr

[36] KOM

Mitgliedstaaten (unter Einschluss potenzieller Beitrittsländer) durchgeführten Maßnahmen bestmöglich zu nutzen.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde insofern Genüge getan, als der neue Vorschlag nicht nur die Definition der verschiedenen Maßnahmen, die so allgemein wie möglich gehalten wurde, sondern auch die für ihre Durchführung geltenden Verwaltungs- und Finanzbestimmungen weitestgehend zu vereinfachen sucht. Die Kommission war bestrebt, das richtige Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Praktikabilität einerseits sowie klaren Zielvorgaben und geeigneten finanziellen und verfahrensrechtlichen Garantien andererseits zu finden.

Gemäß den Leitlinien im Protokoll über die Anwendung dieser beiden Grundsätze müssen die Probleme, die mit diesem Programm angegangen werden sollen, transnationale Aspekte aufweisen, so dass Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.

4.4. Vereinfachung und Rationalisierung

Der vorgeschlagene Ansatz leistet einen Beitrag zu dem grundlegenden Anliegen, die Instrumente in rechtlicher und verwaltungstechnischer Hinsicht sowie durch Rationalisierung der Haushaltslinien zu vereinfachen. Außerdem ermöglicht er eine bessere Kohärenz und Konsistenz zwischen den Instrumenten und die Vermeidung unnötiger Überschneidungen. Zwar werden zusätzliche Humanressourcen im Zuge künftiger Erweiterungen erforderlich sein, doch können die vorhandenen Ressourcen schon jetzt besser eingesetzt werden, wenn kleinere (personalintensive) Haushaltslinien gestrichen und bestehende Programme in einem einzigen, kohärenten und gestrafften Programm zusammengefasst werden. Dadurch entsteht ein angemesseneres Verhältnis zwischen den Ausgaben und den mit ihnen verbundenen Verwaltungskosten.

Die vorgeschlagene Rationalisierung ist auch für den Endnutzer von Vorteil, da sie die Außenwirkung, Klarheit und Kohärenz der Instrumente erhöht. Durch standardisierte Verfahren und vereinheitlichte Durchführungsbestimmungen wird es einfacher sein, Mittel zu beantragen.

Die Kommission kann beschließen, Haushaltsvollzugsaufgaben auf gemeinschaftliche Exekutivagenturen nach Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe a der Haushaltsordnung zu übertragen. Sie kann derartige Agenturen gemäß der Haushaltsordnung, ihrer Durchführungsbestimmungen und der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates (zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden) einsetzen. Zuvor hat sie eine Kosten-Nutzen-Analyse zu erstellen, die den für eine Auslagerung infrage kommenden Aufgaben, den durch die Kontrolle, die Koordinierung und die Auswirkungen auf die Humanressourcen entstehenden Kosten, etwaigen Einsparungen, der Effizienz und Flexibilität bei der Durchführung der ausgelagerten Aufgaben, der Vereinfachung der eingesetzten Verfahren, der örtlichen Nähe der ausgelagerten Maßnahmen zu den endgültigen Nutznießern, der Sichtbarkeit der Gemeinschaft und der Notwendigkeit der Wahrung eines angemessenen Professionalitätsniveaus innerhalb der Kommission Rechnung tragen muss.

Das vorgeschlagene neue Instrument entspricht den Vorgaben der Kommission in Bezug auf die politischen und finanziellen Herausforderungen ab 2007. Die bestehenden Instrumente sollen ergänzt, vereinfacht und rationalisiert werden; außerdem soll das Maß an Flexibilität

gewährleistet werden, das für die Verwirklichung neuer Ziele und eine reibungslose Umstellung auf den neuen Rechtsrahmen erforderlich ist, der nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags eingeführt wird.

5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Mittelausstattung für das Rahmenprogramm Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte beträgt 745 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013 (zu den jeweils aktuellen Preisen). Davon entfallen 602,6 Mio. EUR auf das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“.

2005/0035 (CNS)

Vorschlag für eine

BESCHLUSS DES RATES

über die Auflegung des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007-2013

Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf die Artikel 30, 31 und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c,

auf Vorschlag der Kommission[37],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[38],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Ziel der Union, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, wird durch die Verhütung und Bekämpfung der organisierten oder nicht organisierten Kriminalität erreicht (Artikel 2 vierter Gedankenstrich und Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union).

(2) Zur Verteidigung der Freiheit und Sicherheit unserer Bürger gegen kriminelle Machenschaften muss die Union die notwendigen Schritte zur effektiven und wirksamen Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von kriminellen Handlungen aller Art vor allem in Fällen mit einer grenzübergreifenden Komponente unternehmen.

(3) Ausgehend von den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999[39] hat der Europäische Rat durch das Haager Programm vom November 2004[40], die Erklärungen zum Terrorismus vom September 2001 und

---

37 ABl. C …
38 ABl. C …
39 ABl. C …
40 ABl. C

März 2004[41] und die Verabschiedung einer europäischen Drogenstrategie im Dezember 2004[42] wiederholt auf das vorrangige Ziel der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und insbesondere auf den Schutz der Bürger vor den verschiedenen Arten von Kriminalität durch Verbrechensverhütung und –bekämpfung hingewiesen.

(4) Das durch den Beschluss 2002/630/JI des Rates vom 22. Juli 2002[43] aufgestellte Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS) hat erheblich zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen Polizei, anderen Strafverfolgungsbehörden und den Justizbehörden der Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Kenntnis der jeweiligen Polizei-, Justiz-, Rechts- und Verwaltungssysteme und zur Vertiefung des Vertrauens untereinander beigetragen.

(5) Es ist notwendig und sinnvoll, die Finanzierungsmöglichkeiten für Maßnahmen im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität zu erweitern und die Modalitäten unter dem Aspekt der Effizienz, Kostenwirksamkeit und Transparenz zu überprüfen.

(6) Kommissionsmaßnahmen und transnationale Projekte sind auch in Zukunft ein wichtiges Mittel, um die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten zu verstärken und zu verbessern. Zudem ist es jedoch notwendig und sinnvoll, Projekte einzelner Mitgliedstaaten zu fördern, wenn sie verwertbare Erfahrungen und Know-how für weitere Aktionen auf Unionsebene liefern.

(7) Da Kriminalität nicht an Grenzen Halt macht, sollten sich Drittstaaten und internationale Organisationen an transnationalen Projekten beteiligen dürfen.

(8) Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Komplementarität mit anderen Unions- bzw. Gemeinschaftsprogrammen wie dem Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung, dem EU-Solidaritätsfonds, dem Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle und den Strukturfonds gewährleistet ist.

(9) Da die Ziele der zu ergreifenden Maßnahmen, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich in Anbetracht des Umfangs und der Wirkungen der geplanten Maßnahmen besser auf Unionsebene verwirklichen lassen, kann die Union Maßnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beschließen. In Übereinstimmung mit dem in

---

41 ABl. C …
42 ABl. C …
43 ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5.

diesem Artikel festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus.

(10) Gemäß Artikel 41 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union muss und sollte die Finanzierung der operativen Ausgaben gemäß Titel VI aus dem Gemeinschaftshaushalt erfolgen.

(11) Die Ausgaben für das Programm sollten die in Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau ausgewiesene Obergrenze nicht überschreiten. Das Programm muss so flexibel gestaltet werden, dass es Raum für etwaige Anpassungen bei den geplanten Aktionen lässt, um den sich wandelnden Bedürfnissen im Zeitraum 2007 - 2013 Rechnung tragen zu können. Der Beschluss sollte sich daher mit einer allgemeinen Definition der geplanten Aktionen und den diesbezüglichen administrativen und finanziellen Vorkehrungen begnügen.

(12) Die zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen Maßnahmen sollten mit Hilfe eines beratenden Ausschusses nach dem in diesem Beschluss vorgesehenen Verfahren erlassen werden. Dies ist angemessen, da sich das Programm nicht spürbar auf den Gemeinschaftshaushalt auswirkt.

(13) Nach Maßgabe der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften[44] sowie der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten[45] sollten zudem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzubeugen; gegebenenfalls sollten die notwendigen Schritte eingeleitet werden, um entgangene, rechtsgrundlos gezahlte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Beträge wieder einzuziehen.

(14) Die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften[46] und die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1065/2002 des Rates[47], die der Wahrung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dienen, müssen unter Berücksichtigung folgender Aspekte angewandt werden: Grundsatz der Einfachheit und der Konsistenz bei der Wahl der Haushaltsinstrumente, Begrenzung der Zahl der Fälle, in denen die Kommission unmittelbar für ihre Anwendung und Verwaltung

---

44 ABl. L 312 vom 23.12.1995, S.1.
45 ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2.
46 ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1.
47 ABl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1.

verantwortlich ist, und Verhältnismäßigkeit zwischen der Höhe der Mittel und dem mit ihrem Einsatz verbundenen Verwaltungsaufwand.

(15) Es ist angezeigt, das Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS)[48] ab 1. Januar 2007 durch das vorliegende Programm und ein neues Programm mit dem Titel „Strafjustiz“ zu ersetzen ─

BESCHLIESST:

Artikel 1

Gegenstand

Mit diesem Beschluss wird für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (nachstehend „das Programm“) als Teil des Rahmenprogramms "Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" aufgelegt, das zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen soll.

Artikel 2

Allgemeine Ziele

1. Das vorliegende Programm trägt dazu bei, dass den Bürgern durch Verhütung und Bekämpfung der organisierten und nicht organisierten Kriminalität, vor allem von Terrorakten, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegalem Drogen- und Waffenhandel sowie Bestechungs- und Betrugsdelikten, ein hohes Maß an Sicherheit geboten wird.

2. Die allgemeinen Ziele des Programms leisten einen Beitrag zur Entwicklung der Gemeinschaftspolitik, ohne dass die Ziele und Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft hiervon berührt werden.

Artikel 3

Themenschwerpunkte und spezifische Ziele

1. Das Programm hat drei Themenschwerpunkte:

   (a) Strafverfolgung

   (b) Kriminalprävention und Kriminologie

[48] ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5.

(c) Zeugen- und Opferschutz.

2. Im Rahmen der allgemeinen Ziele trägt das Programm dazu bei, folgende spezifische Ziele zu verwirklichen:

(a) Förderung und Verbesserung der Abstimmung, Zusammenarbeit und gegenseitigen Kenntnis unter den Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Behörden und Einrichtungen auf nationaler und EU-Ebene,

(b) Entwicklung und gezielte Förderung horizontaler Methoden und Instrumente zur strategischen Verbrechensverhütung und –bekämpfung (z.B. Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor, bewährte Praktiken in der Kriminalprävention, vergleichende Statistik und angewandte Kriminologie) und

(c) Förderung und Verbreitung bewährter Praktiken zum Schutz der Opfer krimineller Handlungen und der Zeugen.

3. Das Programm befasst sich nicht mit der justiziellen Zusammenarbeit. Maßnahmen, die die Zusammenarbeit zwischen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zum Gegenstand haben, können jedoch in den Anwendungsbereich des Programms fallen.

Artikel 4

Förderfähige Maßnahmen

1. Zur Verfolgung der allgemeinen und spezifischen Ziele gemäß den Artikeln 2 und 3 werden im Rahmen dieses Programms Maßnahmen folgender Art unterstützt:

(a) Projekte mit europäischer Dimension, die von der Kommission angeregt und verwaltet werden,

(b) länderübergreifende Projekte, an denen Partner aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten oder aus einem Mitgliedstaat und einem Bewerberland beteiligt sein müssen,

(c) Projekte eines einzelnen Mitgliedstaats, die

– zur Vorbereitung von transnationalen Projekten und/oder von Aktionen der Europäischen Union dienen („Anschubmaßnahmen“),

– transnationale Projekte und/oder Aktionen der Europäischen Union ergänzen („Ergänzungsmaßnahmen“),

– die zur Entwicklung innovativer Methoden und/oder Technologien beitragen, welche sich auf Maßnahmen auf EU-Ebene übertragen lassen, oder in deren Rahmen derartige Methoden oder Technologien im Hinblick auf ihre Übertragung auf andere Mitgliedstaaten oder Bewerberländer entwickelt werden, oder

– die in sonstiger Weise einen nennenswerten Beitrag zur Politik der EU im Bereich der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung leisten.

(d) Betriebskostenzuschüsse für Nichtregierungsorganisationen, die auf gemeinnütziger Basis Ziele mit europäischer Dimension verfolgen.

2. Förderfähig sind insbesondere

– Maßnahmen zur Förderung der operativen Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Abstimmung untereinander (verstärkte Netzwerkbildung, vertrauensbildende Maßnahmen und Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses, Austausch und Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken),

– Analyse-, Überwachungs- und Evaluierungstätigkeiten,

– Entwicklung und Transfer von Technologien und Methoden,

– Ausbildungsmaßnahmen, Austausch von Mitarbeitern und Experten und

– Sensibilisierungs- und Verbreitungsmaßnahmen.

Artikel 5

Teilnahme am Programm

1. Das Programm richtet sich an Strafverfolgungsbehörden und sonstige öffentliche und/oder private Einrichtungen und Akteure wie lokale, regionale und überregionale Behörden, Sozialpartner, Universitäten, statistische Ämter, Medien, Nichtregierungsorganisationen, Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen und einschlägige internationale Instanzen.

2. Antragsberechtigt sind rechtsfähige Einrichtungen und Organisationen mit Sitz in einem Mitgliedstaat.

3. Vorschläge für einzelstaatliche Projekte im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c müssen der Kommission von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden. Die Kommission legt jährlich einen genauen Termin für die Einreichung der Vorschläge fest, über die sie entsprechend Artikel 7 Absatz 4 entscheidet.

4. Drittländer und internationale Organisationen dürfen an länderübergreifenden Projekten teilnehmen, sind aber selbst nicht antragsberechtigt.

Artikel 6

Form der Gemeinschaftsfinanzierung

1. Die Finanzierung durch die Europäische Union erfolgt auf der Grundlage von:

   (a) Finanzhilfen

   (b) öffentlichen Aufträgen.

2. Finanzhilfen der Gemeinschaft werden nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (ausgenommen in ordnungsgemäß begründeten dringenden Ausnahmefällen oder wenn der Empfänger aufgrund seiner Merkmale als Einziger für eine bestimmte Maßnahme in Frage kommt) in Form von Betriebskostenzuschüssen und maßnahmenbezogenen Finanzhilfen gewährt. Der Kofinanzierungshöchstsatz wird in den Jahresarbeitsprogrammen angegeben.

3. Es ist eine Förderung von Begleitmaßnahmen vorgesehen, die über die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen und bei der die Gemeinschaftsmittel zum Erwerb von Dienstleistungen und Gütern dienen. Hierunter fallen unter anderem Ausgaben für Information und Kommunikation, Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung, Prüfung und Bewertung von Projekten, politischen Maßnahmen, Programmen und Rechtsvorschriften.

Artikel 7

Durchführung

1. Die Kommission gewährt die Finanzhilfe der Europäischen Union nach Maßgabe der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 (nachstehend „die Haushaltsordnung“).

2. Zur Durchführung des Programms nimmt die Kommission im Einklang mit den in Artikel 2 genannten allgemeinen Zielen ein jährliches Arbeitsprogramm an, in dem die spezifischen Ziele und thematische Schwerpunkte angegeben, die in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehenen Begleitmaßnahmen erläutert und erforderlichenfalls sonstige Maßnahmen aufgelistet werden.

3. Das jährliche Arbeitsprogramm wird nach dem Verfahren des Artikels 9 angenommen.

4. Im Rahmen der Bewertungs- und Vergabeverfahren für maßnahmenbezogene Finanzhilfen werden unter anderem folgende Kriterien zugrunde gelegt:

(a) Übereinstimmung mit dem jährlichen Arbeitsprogramm, den allgemeinen Zielen gemäß Artikel 2 und den Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß den Artikeln 3 und 4,

(b) Qualität der vorgeschlagenen Maßnahme (Konzeption, Durchführung, Präsentation und erwartete Ergebnisse);

(c) beantragte Gemeinschaftsmittel und deren Angemessenheit im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen;

(d) Auswirkungen der erwarteten Ergebnisse auf die allgemeinen Ziele gemäß Artikel 2 und auf die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen gemäß den Artikeln 3 und 4.

5. Die Anträge auf Betriebskostenzuschüsse gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d werden anhand folgender Kriterien geprüft:

(a) Übereinstimmung mit den Programmzielen;

(b) Qualität der geplanten Maßnahmen;

(c) voraussichtlicher Multiplikatoreffekt dieser Maßnahmen in der Öffentlichkeit;

(d) geografische Ausstrahlung der durchgeführten Maßnahmen;

(e) Kosten-Nutzen-Verhältnis der vorgeschlagenen Maßnahme.

Artikel 8

Ausschuss

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt (nachstehend „der Ausschuss“).

2. Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 9

Beratungsverfahren

1. Wird auf diesen Artikel Bezug genommen, so unterbreitet der Vertreter der Kommission dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt - gegebenenfalls nach Abstimmung - seine Stellungnahme zu

diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann.

2. Die Stellungnahme wird in das Protokoll aufgenommen. Jeder Mitgliedstaat hat das Recht zu verlangen, dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird.

3. Die Kommission berücksichtigt so weit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses. Sie unterrichtet den Ausschuss darüber, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.

Artikel 10

Komplementarität

1. Angestrebt werden Synergieeffekte, Kohärenz und Komplementarität mit anderen Unions- und Gemeinschaftsinstrumenten, unter anderem mit den Programmen „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“[49] und „Strafjustiz“[50], dem Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung[51], dem EU-Solidaritätsfonds und dem Krisenreaktions- und Bereitschaftsinstrument für Katastrophenfälle[52].

2. Bei der Durchführung dieses Programms und anderer Unions- und Gemeinschaftsinstrumente, insbesondere des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“, können für Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele sowohl dieses als auch anderer Gemeinschafts- oder Unionsinstrumente beitragen, Ressourcen gemeinsam genutzt werden.

3. Für Maßnahmen, die im Rahmen dieses Beschlusses finanziert werden, wird für denselben Zweck keine finanzielle Unterstützung aus anderen Finanzinstrumenten der Union oder der Gemeinschaft gewährt. Durch dieses Programm begünstigte Mittelempfänger unterrichten die Kommission über den Erhalt finanzieller Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt und anderen Quellen sowie über laufende Finanzierungsanträge.

---

49 …
50 …
51 …
52 …

Artikel 11

Haushaltsmittel

Die Haushaltsmittel für die in diesem Programm vorgesehenen Maßnahmen werden im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union als jährliche Mittelbeträge ausgewiesen. Die Haushaltsbehörde legt innerhalb der in der Finanziellen Vorausschau vorgegebenen Grenzen fest, welche Mittel im betreffenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen.

Artikel 12

Überwachung

1. Der Begünstigte legt der Kommission für jede im Rahmen des Programms finanzierte Maßnahme technische und finanzielle Berichte über den Stand der Arbeiten vor. Innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der Maßnahme wird ein Abschlussbericht vorgelegt. Die Kommission entscheidet über Form und Inhalt der Berichte.

2. Unbeschadet der gemäß Artikel 248 EG-Vertrag vom Rechnungshof in Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder -dienststellen durchgeführten Audits oder etwaiger nach Artikel 279 Buchstabe c EG-Vertrag durchgeführter Kontrollmaßnahmen können Beamte und sonstige Bedienstete der Kommission im Rahmen des Programms finanzierte Maßnahmen vor Ort und durch Stichproben kontrollieren.

3. Im Rahmen dieses Programms geschlossene Verträge und Vereinbarungen sehen die – erforderlichenfalls auch vor Ort durchzuführende – Überprüfung und Finanzkontrolle durch die Kommission (oder einen befugten Vertreter der Kommission) sowie Audits durch den Europäischen Rechnungshof vor.

4. Während eines Zeitraums von fünf Jahren ab der letzten Auszahlung bewahrt der Begünstigte der Finanzhilfe alle Belege über die mit der betreffenden Maßnahme zusammenhängenden Ausgaben für die Kommission auf.

5. Die Kommission passt auf der Grundlage der Ergebnisse der in den Absätzen 1 und 2 genannten Berichte und Stichproben erforderlichenfalls den Umfang der ursprünglich bewilligten finanziellen Unterstützung oder die Bedingungen für ihre Gewährung sowie den Zeitplan für die Auszahlungen an.

6. Die Kommission ergreift alle sonstigen erforderlichen Maßnahmen, um zu überprüfen, ob die finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß und im Einklang mit den Bestimmungen dieses Beschlusses und der Haushaltsordnung durchgeführt werden.

Artikel 13

Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

1. Die Kommission gewährleistet bei der Durchführung der nach diesem Beschluss finanzierten Maßnahmen den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch Präventivmaßnahmen gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, durch wirksame Kontrollen und Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge sowie - bei Feststellung von Unregelmäßigkeiten - durch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates.

2. Für die im Rahmen dieses Beschlusses finanzierten Aktionen der Europäischen Union sind die Verordnungen (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und (Euratom, EG) Nr. 2185/96 anwendbar auf jeden Verstoß gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung und jede Verletzung einer durch das Programm begründeten vertraglichen Pflicht durch eine Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die eine ungerechtfertigte Ausgabe und damit einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder die von ihnen verwalteten Haushalte, zur Folge hat oder haben würde.

3. Die Kommission kann die für eine Maßnahme gewährte finanzielle Unterstützung kürzen, aussetzen oder zurückfordern, wenn sie Unregelmäßigkeiten – zum Beispiel Nichteinhaltung der Bestimmungen dieses Beschlusses, der Einzelentscheidung oder des Vertrags bzw. der Vereinbarung über die betreffende finanzielle Unterstützung – feststellt oder wenn ohne ihre Zustimmung eine wesentliche Änderung an der Maßnahme vorgenommen wurde, die mit der Art der Maßnahme oder deren Durchführungsbedingungen nicht vereinbar ist.

4. Wenn Fristen nicht eingehalten werden oder wenn aufgrund des Stands der Durchführung einer Maßnahme nur ein Teil der gewährten finanziellen Unterstützung gerechtfertigt ist, fordert die Kommission den Begünstigten auf, innerhalb einer bestimmten Frist dazu Stellung zu nehmen. Falls dieser keine zufrieden stellende Begründung liefern kann, ist die Kommission befugt, den Restbetrag der finanziellen Unterstützung zu streichen und die Rückzahlung bereits gezahlter Gelder zu fordern.

5. Jeder zu Unrecht ausgezahlte Betrag muss der Kommission zurückgezahlt werden. Auf nicht rechtzeitig zurückgezahlte Beträge werden nach Maßgabe der Haushaltsordnung Verzugszinsen erhoben.

Artikel 14

Bewertung

1. Die Durchführung des Programms und der in seinem Rahmen vorgesehenen Maßnahmen wird fortlaufend überwacht.

2. Die Kommission sorgt für eine regelmäßige, unabhängige, externe Bewertung des Programms.

3. Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat

   (a) spätestens zum 31. März 2010 einen Zwischenbewertungsbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung dieses Programms;

   (b) spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms;

   (c) spätestens zum 31. März 2015 einen Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms.

Artikel 15

Übergangsbestimmungen

1. Dieser Beschluss ersetzt ab 1. Januar 2007 die entsprechenden Bestimmungen des Beschlusses 2002/630/JI über ein Rahmenprogramm für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS)[53].

2. Für Maßnahmen, die vor dem 31. Dezember 2006 auf der Grundlage des Beschlusses 2002/630/JI anlaufen, ist bis zu ihrem Abschluss der genannte Beschluss maßgebend.

Artikel 16

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft. Er gilt ab 1. Januar 2007.

[53] ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5.

FINANCIAL STATEMENT

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

1. NAME OF THE PROPOSAL :

Programme "Security and Safeguarding Liberties"

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention of and Fight against Crime" for the period 2007-2013

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" for the period 2007-2013

2. ABM / ABB FRAMEWORK

1805 – Law enforcement cooperation and fight of and against general and organised crime

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B.A lines)) including headings :

Financial Perspectives 2007-2013 : Heading 3.

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

2007-2013

3.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*) :

Budget line	Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
Prevention of and fight against crime	Non-comp	Diff	No	NO	No	**No** 3
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	Non-comp	Diff	Yes	NO	No	**No** 3

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources (Current Prices)

4.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 -…	Total
Operational expenditure (8.1)											
Commitment Appropriations (CA)	Prevention of and fight against crime	a	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500		597,600
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	a	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100		137,400
Payment Appropriations (PA)	Prevention of and fight against crime	b	22,300	43,920	60,090	74,520	94,040	108,120	116,510	78,100	597,600

	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	b	6,350	12,930	15,950	18,500	21,130	22,660	24,170	15,710	137,400
Administrative expenditure within reference amount (8.2.4)											
Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400		10,000
TOTAL REFERENCE AMOUNT											
Commitment Appropriations		**a+c**	**58,000**	**67,000**	**91,000**	**107,000**	**133,000**	**142,000**	**147,000**		**745,000**
Payment Appropriations		**b+c**	**29,350**	**57,750**	**77,540**	**94,120**	**117,170**	**132,180**	**143,080**	**93,810**	**745,000**
Administrative expenditure not included within reference amount											
Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	4,050	4,320	4,752	5,130	5,508	5,832	5,940		35,532
Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815		5,316
Total indicative financial cost of intervention											
TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d+e	62,720	72,045	96,505	112,898	139,292	148,631	153,755		785,848

TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d+e	34,070	62,795	83,045	100,018	123,462	138,811	149,835	93,810	785,848

Co-financing details

If the proposal involves co-financing by Member States, or other bodies (please specify which), an estimate of the level of this co-financing should be indicated in the table below (additional lines may be added if different bodies are foreseen for the provision of the co-financing):

EUR million (to 3 decimal places)

Co-financing body		Year n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
……	f							
TOTAL CA including co-financing	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with next financial programming 2007-2013

☐ Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.

☐ Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement[54] (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

4.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

☐ Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

NB: All details and observations relating to the method of calculating the effect on revenue should be shown in a separate annex.

EUR million (to one decimal place)

	Prior to	Situation following action

[54] See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

Budget line	Revenue	action [Year n-1]	[Year n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5][55]
	a) Revenue in absolute terms							
	b) Change in revenue	*Δ*						

(Please specify each revenue budget line involved, adding the appropriate number of rows to the table if there is an effect on more than one budget line.)

4.2. Human Resources FTE (including officials, temporary and external staff) – see detail under point 8.2.1.

Annual requirements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total number of human resources	37,5	40	44	47,5	51	54	55

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

5.1. Need to be met in the short or long term

As regards *the prevention of and the fight against crime*, the support aiming to achieve the general and specific objectives will be aimed at three main areas:

a) *law enforcement*: to promote and develop coordination and cooperation between national authorities, in particular between law enforcement agencies;

b) *crime prevention and criminology*: to stimulate, promote and develop strategies, dialogue and partnership in respect of crime prevention, statistics and criminology;

c) *protection of witnesses and victims*: to promote and develop the means of protecting witnesses and victims of crime.

The scale of resources has been assessed in light of the needs, and giving the evolving nature of these, a mid-term review clause is included to enable progress in meeting the objectives and priorities to be reassessed.

[55] Additional columns should be added if necessary i.e. if the duration of the action exceeds 6 years.

As regards Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, financial support will be targeted at a number of crucial areas, in particular, at:

– the establishment of a secure, rapid alert system which ensures a link between communication networks warning of threats to public safety and security, be they related to law enforcement agencies or other bodies;

– the identification and protection of critical infrastructure, i.e. infrastructure vulnerable to terrorist threats, consisting of all those facilities, networks and services which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security and/or the economic well-being of EU citizens and/or on the effective functioning of government;

– the undertaking of audits, monitoring and evaluation activities to identify existing weaknesses, establish best practice in Member States and recommend legislative or other action where deficiencies are found with the aim of increasing the overall preparedness of the EU in the face of terrorism;

The impacts likely to result from the above actions are described within the extended impact assessment.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The added value of the instruments is to provide the basis for efficient cooperation between law enforcement and other relevant authorities, with the aim of all Member States being able to put in place minimum levels of measures (both legislative and operational) to protect against crime and the threat of terrorist attack. This would mean that there is no "weak point" within the EU and within its critical infrastructure which could be exploited by organised crime ('safe haven') or terrorist, while also providing a level playing field for law enforcement authorities and for the private sector.As such, it is an integral part of creating an area of justice, freedom and security.

As regards improving the quantity and quality of law enforcement relevant information available to national authorities, the EU intervention to supplement national action will allow to overcome existing systemic resistances within and between the different bodies involved. This additional support to the necessary improvements to existing communication channels and infrastructures at European level adds value by increasing capacity – indeed, individual action at national level would not be capable of achieving the same results.

In relation to previous activities in this area, the current proposal will offer a comprehensive framework and contribute to the creation of systematic procedures for cooperation on law enforcement and countering the threat of terrorism as well as for cooperation between public authorities and the private sector. Where actions or initiatives are envisaged at EU level, these will be based on effective sharing of experience and best practice, so increasing efficiency and contributing to an overall reduction in the 'unit

costs' of combating crime and responding to both the threat and consequences of terrorist attack. In addition, there will be a leverage effect, in the sense that contributions will also be made by grant beneficiaries, both because this is a requirement of EU funding and because of the effects of successful pilot projects and the development of best practice in encouraging national governments to provide more funding and support.

With regard to Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, cooperation will have spin-off effects in terms of better targeted research on security against attack, leading to new innovative technology developments, harmonised and more efficient minimum industry security standards, more efficient resource planning and allocation, increased civil protection capacity, the development of emergency contingency plans and so on. Cooperation plus the centralised coordination of operations, while fully respecting national competences, provides the means for achieving greater efficiency and operational capability in respect of preparedness and of establishing a more rapid and effective system for consequence management throughout the EU.

Complementarity with other JLS programmes:

The Security programme and the two main strands which it comprises have the common goal, along with the two other JLS framework programmes, of establishing an area of freedom, security and justice in the EU where basic human rights are fully respected. Each of the three JLS programmes is designed to address particular aspects which are a critical part of the creation of such an area in the EU, given the integration of national economies and the goal of ensuring free movement of people as well as goods, services and capital between countries. As such, they tackle issues affecting freedom, security and justice which arise from the creation of economic and monetary union and the abolition of internal borders and which can only be effectively addressed at EU level. These issues are to do with cooperation, harmonisation, coordination of activities, the exchange and sharing of critical information and best practices and techniques, and establishing solidarity mechanisms for sharing the costs involved in pursuing common and agreed objectives in an equitable way.

They are reflected in the objectives set out in the Hague Programme adopted by the European Council in November 2004, which include: guaranteeing fundamental human rights throughout the EU, establishing minimum procedural safeguards and common access to justice, extending the mutual recognition of judicial decisions, fighting organised cross-border crime and the threat of terrorism, ensuring protection in accordance with international treaties to those in need, and regulating migration flows and controlling the external borders of the EU.

Each of the JLS framework programmes is aimed at pursuing these objectives in a complementary way without duplicating activities.

The activities under the Security programme, therefore, are designed to contribute to making the EU a safer place to live, where people can enjoy their basic freedoms without fear of crime or the threat of terrorist attack. As such, they are complementary to the activities undertaken under both the Solidarity and Justice programmes which have

parallel aims. More specifically, the fight against organised, cross-border crime and against trafficking of people and drugs is complementary to the efforts made under the Solidarity programme to prevent illegal entry into the EU through the establishment of effective external border controls. The same applies to the measures taken to combat the threat of terrorism, including in particular exchange of information between relevant national, and EU-level, authorities, which both contribute to and are supported by the activities undertaken to control illegal entry.

The prevention of and fight against crime, by reinforcing law enforcement cooperation as well as to support the protection of witnesses and victims of crime, is also complementary to the actions supported under the Fundamental Rights and Justice programme to fight violence and to ensure the protection of fundamental rights (in particular as regards data protection) as well as to facilitate access to justice.

Complementarity with other instruments:

The support for the protection of victims and witnesses of crime funded under this programme is complementary to the support available under the Initiative on Fundamental Rights and Justice (particularly the instruments on criminal justice and on fight against violence)) which provides general assistance to victims of trafficking and violent crime.

As regards the training of police officers an instrument already exists: the European College of Police (CEPOL), that could also provide the basis for such action on exchange of staff between police services.If CEPOL becomes a body financed by the EU budget, the dividing line between this and the new instrument will need to be reassessed.

In relation to improved information exchange, a close coordination will be ensure to create synergies between the existing projects in different areas (SIS, VISION, EURODAC) as well as forthcoming initiatives (VIS, SIS II). Also, the implementation of existing legislation in related areas will be closely monitored, to reap the benefits in terms of overcoming systemic resistances.

Complementarity with the objectives and tasks of Europol will be kept under review to avoid any overlap between proposals under this programme and Europol's role.

On civil protection in general, the new Solidarity Instrument and the Response and Preparation Instrument for major emergencies will provide financial means both for immediate crisis management measures and for general preparation to crises. Apart from accidents and natural disasters, this will also include disasters caused by terrorist acts. Complementarity will be ensured on two levels: first, the instrument "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" will focus on integrating aspects of security and law enforcement into the rapid alert and crisis management system; second, on critical infrastructure and preparedness, it will focus on assessing and identifying the specific needs from a security point of view, while the Response and Preparation Instrument for major emergencies will focus on general civil protection (i.e. mainly relief to affected persons and if need be the environment).

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

A key objective of the "Security" framework programme is to simplify and rationalise instruments both in legal and management terms, to streamline the budget structure, to increase coherence and consistency between programmes and avoid duplication of instruments.

The proposed simplification and rationalisation will benefit the end users as it increases the visibility, clarity and coherence of the instruments. Potential beneficiaries will find it easier to apply for funding in the different areas as a result of a more standardised approach and implementing provisions.

Delivery through alternative delivery mechanisms (externalisation, or shared management) has been examined in detail but was considered not appropriate at this stage.

The results envisaged could not be expected to be achieved at lower cost for several reasons:

- The level of intervention could not be lowered without running the risk of reducing the programme's impact to such a low level that the EU added value would be lost. The specific aims are set to be both achievable, given the resources proposed and in line with the expectations of the beneficiaries. The present proposal has carefully estimated the cost of reaching its objectives.

- The range of measures envisaged under this Programme will address those issues which cannot be handled by individual Member State from within their own financial and/or technical resources, and which require intervention at EU, bilateral or multilateral level, in order to optimise their effectiveness at least cost.

- The harmonisation and the simplification of the procedures will also contribute to avoiding duplication and focusing actions more effectively on EU added-value.

- The rationalisation of the monitoring and evaluation procedures will enable better outcomes to achieved and will make it more possible for multiplier effects to be generated.

- With regard to volume crime, the Programme is based on the premise that certain co-operation activities need to be taken at EU level in order to support prevention activities in the Member States more effectively, to avoid duplication of effort and to use resources more efficiently.

– A number of measures, for example in relation to crime statistics and crime proofing, are horizontal in nature and will support the development of effective policy and legislative responses to crime in all its manifestations.

5.4. Method of Implementation

Show below the method(s) chosen for the implementation of the action.

X ***Centralised Management***

X Directly by the Commission

 Indirectly by delegation to:

 Executive Agencies

 Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

 National public-sector bodies/bodies with public-service mission

 Shared or decentralised management

 With Member states

 With Third countries

 Joint management with international organisations (please specify)

Relevant comments:

In order to achieve the full objectives of the action programme under the provisions of the current Treaties, it has been decided to split the action programme into 2 legal instruments relating to 2 different legal bases as stated in Mr. Vitorino's Communication to the Commission (SEC(2004) 1195, 28.9.2004), the actions proposed are provided through the current Treaties. The legal bases required to establish the programmes have been limited in number as far as the current Treaties allow, while within and across the new programmes common delivery, management and implementation mechanisms are set in place.

In order to achieve the general and specific and operational objectives, each programme within the ""Security and Safeguarding Liberties" envisage a range of actions, such as:

a) Projects initiated and managed by the Commission with a European dimension;

b) Transnational projects, which must involve partners in at least two Member States, or at least one Member State and an applicant country;

c) National projects within Member States, which

– prepare transnational projects and/or Commission actions ("starter measures"),

– complement transnational projects and/or Commission actions ("complementary measures")

– contribute to developing innovative methods and/or technologies with a potential for transferability to actions on Union level, or develop such methods or technologies with a view to transferring them to other Member States and/or applicant countries, or

– contribute otherwise considerably to developing the Union policy on preventing and/or combating crime;

Operating grants for non-governmental organisations pursuing on a non-profit basis objectives of this programme on a European dimension.

In particular, support may be provided for :

– actions on operational cooperation and coordination (strengthening networking, mutual confidence and understanding, exchange and dissemination of information, experience and best practices)

– analytical, monitoring and evaluation activities,

– development and transfer of technology and methodology,

– training, exchange of staff and experts, and

– awareness and dissemination activities.

Methods of implementation :

The above mentioned type of actions may be financed either by :

- A service contract following a call for tenders ;

- A subsidy following a call for proposals.

The Commission will implement the above actions in accordance with the annual work programme to be adopted. The Commission will implement this Action programme and may have recourse to technical and/or administrative

assistance to the mutual benefit of the Commission and of the beneficiaries, for example to finance outside expertise on a specific subject.

The Commission may decide to entrust part of the budget implementation to an executive agency, as referred to in Article 54, para. 2(a) of the Financial Regulation. These agencies shall be designated by the Commission in conformity with the provisions of the Financial Regulation and more specifically with the principles of economy, effectiveness and efficiency. Before proceeding to implement the delegation, the Commission shall ensure, by mean of a prior assessment that the creation of agencies is in compliance with sound financial management.

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

A comprehensive monitoring system will be set-up in order to regularly follow up the implementation of the activities carried out under each strand. This system should allow for the collection of information relating to the financial implementation and to the physical outputs of the programme, across the types of action and the target groups included in the programme. The information will be collected at project level - indeed, for any action financed by the programme, the beneficiary shall submit technical and financial reports on the progress of the work, as well as a final report after the completion of the action. The precise configuration of the monitoring system, as well as the type of indicators to be set-up will be the object of further study in the process leading to the implementation of the programme. Indeed, a study on delivery mechanisms and related cost-effectiveness aspects is foreseen to take place during 2005.

According to legal requirements and Commission's evaluation policy, the programme will be evaluated at mid-term to assess its continuing relevance and draw useful lessons for the remainder of its implementation. A review of the programme may take place then, if considered necessary. A final evaluation will take place at the end of the programming period to assess the results of the programme and advise on its follow-up. These reports will be prepared under the responsibility of the Commission, and shall be submitted to the European Parliament and the Council.

6.2. Evaluation

6.2.1. Ex-ante evaluation

Cfr. Extended Impact Assessment.

6.2.2. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

Cfr. Extended Impact Assessment

6.2.3. Terms and frequency of future evaluation

As regards *the prevention of and the fight against crime and the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism* the timetable set in the proposal is as follows :

– no later than 31 March 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an interim evaluation report on the results obtained and the qualitative and quantitative aspects of the implementation of this programme;

– no later than 31 December 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a Communication on the continuation of this programme;

– no later than 31 March 2015, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an ex post evaluation report.

7. ANTI-FRAUD MEASURES

The Commission shall ensure that, when actions financed under the present programme are implemented, the financial interests of the Community are protected by the application of preventive measures against fraud, corruption and any other illegal activities, by effective checks and by the recovery of the amounts unduly paid and, if irregularities are detected, by effective, proportional and dissuasive penalties, in accordance with Council Regulations (EC, Euratom) No 2988/95 and (Euratom, EC) No 2185/96, and with Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council.

For the Community actions financed under this programme, the notion of irregularity referred to in Article 1, paragraph 2 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 shall mean any infringement of a provision of Community law or any breach of a contractual obligation resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, by an unjustifiable item of expenditure.

Contracts and agreements shall provide in particular for supervision and financial control by the Commission (or any representative authorized by it) and audits by the Court of Auditors, if necessary on-the-spot.

8. DETAILS OF RESOURCES

8.1. Objectives of the proposal in terms of their financial cost (Prix 2004)

Commitment appropriations in EUR million (to 3 decimal places)

(Headings of Objectives, actions and outputs should be provided)	Type of output	Av. cost	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
			No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost
Prevention of and fight against crime																		
To promote and develop coordination, cooperation and mututal understanding																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	0	30,000
	Procurement	0,500	11	5,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	0	44,500
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	165	33,000
National projects				4,500		6,000		13,000		19,000		25,000		28,000		28,000	0	123,500
Sub-total Action 1				**17,000**		**21,000**		**29,000**		**35,000**		**41,000**		**44,000**		**44,000**	**165**	**231,000**
To stimulate, promote and develop strategies , dialogues and partnerships																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	260	26,000
	Procurement	0,500	10	5,000	10	5,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	80	40,000
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	140	28,000

National projects				3,000		4,000		10,000		13,000		21,000		23,000		23,000		97,000
Sub-total Action 2				**15,000**		**16,000**		**24,000**		**27,000**		**35,000**		**37,000**		**37,000**	**480**	**191,000**
To promote and develop best practices for the protection of crime victims and witnesses																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	210	21,000
	Procurement	0,500	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	42	21,000
Transnational projects	Grants	0,200	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	70	14,000
National projects				2,000		2,000		4,000		6,000		10,000		11,000		11,000		46,000
Sub-total Action 3				**10,000**		**10,000**		**12,000**		**14,000**		**18,000**		**19,000**		**19,000**	**322**	**102,000**
Sub-total Objective 1				*42,000*		*47,000*		*65,000*		*76,000*		*94,000*		*100,000*		*100,000*		*524,000*
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism																		
Preparedness - to promote, support and to evaluate exchange of standards, know-how and experience																		
Commission Actions	Grants	0,100	40	4,000	40	4,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	330	33,000
	Procurement	0,500	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	14	7,000
Transnational projects	Grants	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	7	3,500
National projects				2,500		4,000		5,000		6,500		8,000		8,000		9,000		43,000
Sub-total Action 4				**8,000**		**9,500**		**11,500**		**13,000**		**14,500**		**14,500**		**15,500**	**0**	**86,500**
Consequence management - to develop, implement and promote EU crisis management arrangements																		

Commission Actions	Grants	0,100	0	0,000	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	30	3,000
	Procurement	0,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	35	17,500
National projects		0,000		1,500		1,500		1,500		2,000		2,500		2,500		2,500		14,000
Sub-total Action 5				**4,000**		**4,500**		**4,500**		**5,000**		**5,500**		**5,500**		**5,500**	**65**	**34,500**
Sub-total Objective 2				*12,000*		*14,000*		*16,000*		*18,000*		*20,000*		*20,000*		*21,000*		*121,000*
TOTAL COST				**54,000**		**61,000**		**81,000**		**94,000**		**114,000**		**114,000**		**117,000**		**635,000**

Prix 2004

Prevention of and fight against crime	42,000	47,000	65,000	76,000	94,000	100,000	100,000	524,000
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,000	14,000	16,000	18,000	20,000	20,000	21,000	121,000
Total	**54,000**	**61,000**	**81,000**	**94,000**	**114,000**	**120,000**	**121,000**	**645,000**

Prix Courants

Prevention of and fight against crime	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500	597,600
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100	137,400
Total	**57,300**	**66,100**	**89,500**	**105,900**	**131,000**	**140,600**	**144,600**	**735,000**

8.2. Administrative Expenditure

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.

8.2.1. Number and type of human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources (**number of posts/FTEs**)						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Officials or temporary staff (XX 01 01)	A*/AD	9,25	10	11	12	13	13,5	13,5
	B*, C*/AST	21,25	23	25	27	29	31	33
Staff financed by art. XX 01 02		7	7	8	8,5	9	9,5	8,5
Other staff financed by art. XX 01 04/05								
TOTAL		37,5	40	44	47,5	51	54	55

8.2.2. Description of tasks deriving from the action

Task N°	Title	Description	Number
MANAGEMENT			
1	Management		2
POLICY DEFINITION AND PROGRAMMING			
2	Policy Making	Definition of strategy, legal base,…	3
3	Programme definition	Establishment of annual work programme (i.e. financing decision) and interservice consultation	0,5
4	Interface with relevant EC programmes & actions	interservice coordination in order to ensure complementarity-synergy with other policies	1
5	Interface with other Institutions and Member States	Interface Council,EP ensuring the appropriate reporting, information, questions, briefing requests	0,5
6	Information and Communication	1. Information and publicity activities 2. EUROPA Web site	0,5
7	Committee interface - chair & secretariat		1
8	Budgeting	APS,PDB,AAR,BIP,RAL - Preparation - Follow-up - Reporting	0,5

PROGRAMME : RECEPTION, SELECTION AND AWARD OF PROJECTS, FINANCIAL AND LEGAL COMMITMENTS			
9	Preparation Calls for proposals		1,5
10	Reception and evaluation proposals/mult-annual and annual programmes	(also involves staff involved in 12,13,14 and 15)	8
11	Award decisions		0,5
12	Financial Commitment	Preparation, maintenance and closure of all financial commitments + subconsequent amendments	2
13	Legal Commitment	Preparation, Signature, Closure of all juridical commitments + subconsequent amendments	4
PROGRAMME : MONITORING OF PROJECTS			
14	Payments - Initiation	Preparation and Processing of all Prefinancing, Intermediate and Final Payments (including verification supporting docs)	4
15	Project Monitoring	Receipt and assessment of reports , requests for information, project visits	4
PROCUREMENT, CONTROL AND AUDIT			
16	Ex- ante verification of transactions, setting up of control standards	Setting up appropriate control standards	2
17	Financial Audit	Ex-post Audit of expenditure / implementation	2
18	Internal audit	Verification of compliance with ICS	1
19	Procurement procedures	Drafting, procedures and autorisation of procurement procedures for projects and technical assistance (evaluation, studies,…) , including JPC, Helpdesk procurement procedures	2
20	Reporting	Report of Authorinsing Officer, RAA, relations with Court of Auditors…	1
SUPPORT SERVICES			
21	Filing and Archiving	Database, digital and hardcopy filing	1
22	Programme Evaluation	Ex ante - Mid term - Final evaluation	2
23	IT Support	Specific development of IT Tools related to monitoring and implementation	2
OVERHEAD			
24	Administration (Overhead)	CIS, Translations,HRM,Logistics,…	9
TOTAL			**55**

8.2.3. Sources of human resources (statutory)

(When more than one source is stated, please indicate the number of posts originating from each of the sources)

☐ Posts currently allocated to the management of the programme to be replaced or extended

☐ Posts pre-allocated within the APS/PDB exercise for year n

☐ Posts to be requested in the next APS/PDB procedure

☐ Posts to be redeployed using existing resources within the managing service (internal redeployment)

☐ Posts required for year n although not foreseen in the APS/PDB exercise of the year in question

8.2.4. Other Administrative expenditure included in reference amount (XX 01 04/05 – Expenditure on administrative management)

EUR million (to 3 decimal places)

Budget line (number and heading)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1 Technical and administrative assistance (including related staff costs)								
Other technical and administrative assistance								
- *intra muros*								
- *extra muros* *Development IT and other management tools*	0,500	0,600	0,900	0,700	1,100	1,000	1,200	6,000
Studies	0,050	0,100	0,150	0,100	0,300	0,100	0,400	1,200
Evaluation and Impact Assessment	0,050	0,100	0,150	0,150	0,250	0,150	0,400	1,250
Publications;external evaluations	0,050	0,050	0,150	0,100	0,200	0,100	0,300	0,950
Expert meetings	0,050	0,050	0,150	0,050	0,150	0,050	0,100	0,600
Total	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400	10,000

8.2.5. Financial cost of human resources and associated costs <u>not</u> included in the reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

Type of human resources	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total

Officials and temporary staff (XX 01 01)	3,294	3,564	3,888	4,212	4,536	4,806	5,022	29,322
Staff financed by Art XX 01 02 (auxiliary, END, contract staff, etc.) (specify budget line)	0,756	0,756	0,864	0,918	0,972	1,026	0,918	6,21
Total cost of Human Resources and associated costs (NOT in reference amount)	**4,050**	**4,320**	**4,752**	**5,130**	**5,508**	**5,832**	**5,940**	**35,532**

Calculation– ***Officials and Temporary agents***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

Calculation– ***Staff financed under art. XX 01 02***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

8.2.6 Other administrative expenditure not included in reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions	0,050	0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,391
XX 01 02 11 02 – Meetings & Conferences	0,150	0,162	0,179	0,183	0,187	0,190	0,194	1,245
XX 01 02 11 03 – Committees	0,070	0,076	0,077	0,079	0,080	0,082	0,084	0,548
XX 01 02 11 04 – Studies & consultations	0,300	0,325	0,331	0,338	0,345	0,351	0,359	2,348
XX 01 02 11 05 - Information systems	0,100	0,108	0,110	0,113	0,115	0,117	0,120	0,783
2 Total Other Management Expenditure (XX 01 02 11)	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815	5,316
3 Other expenditure of an administrative nature (specify including reference to budget line)								

Total Administrative expenditure, other than human resources and associated costs (NOT included in reference amount)	**4,720**	**5,045**	**5,505**	**5,898**	**6,292**	**6,631**	**6,755**	**34,092**

Calculation - ***Other administrative expenditure <u>not</u> included in reference amount***

		<u>2007</u>
Missions	20*1000 + 10*3000	50.000
Meetings & Conferences	5*30000	150.000
Compulsory meetings	2*15000	30.000
Non-compulsory meetings	1*40000	40.000
Studies & consultations	2*150000	300.000
Information systems	1*100000	100.000