EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

4.10.2005

ARBEITSDOKUMENT

über die Rahmenprogramme für die neue Finanzielle Vorausschau (2007-2013)

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Inger Segelström, Barbara Kudrycka, Romano Maria La Russa

I. Neue Finanzielle Vorausschau - Einleitung

Nach einer Reihe von Haushaltskrisen in den 1980er Jahren schlossen die Institutionen 1988 eine interinstitutionelle Vereinbarung, mit der sie sich im Voraus über die wichtigsten Haushaltsprioritäten für den Zeitraum 1988-1992 einigten. Diese Finanzielle Vorausschau enthielt die Höchstgrenze und die Zusammensetzung der Ausgaben. Zusätzlich enthielt sie Regeln über die interinstitutionelle Zusammenarbeit während des Haushaltsverfahrens. Da sich dieser Ansatz als erfolgreich herausstellte, wenden die Institutionen seit dieser Zeit diese Methode an.

Die laufende Finanzielle Vorausschau deckt den Zeitraum von 2000 bis 2006 ab. Sie wurde formell bekräftigt in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission[1]. Diese Vereinbarung stützt sich auf den Gemeinsamen Standpunkt des Rates, zusammengefasst in den Schlussfolgerungen des Berliner Gipfels vom März 1999, und auf die Verhandlungen mit dem Parlament, wodurch eine Aufstockung von 2 Milliarden Euro und die Einführung des Flexibilitätsinstruments erreicht wurden.

Während die Finanzielle Vorausschau den Gesamtbetrag nennt, der der EU zur Verfügung steht, sowie eine ungefähre Aufteilung der Ausgaben, müssen spezifische Programme angenommen werden, um genau festzulegen, wie das Geld ausgegeben werden soll, und um die entsprechenden Mittel für jedes Programm genau zu bestimmen. Diese Programme können erst angenommen werden, nachdem der Gesamtbetrag bekannt ist.

Bisher konnte keine Einigung über das neue finanzielle Paket erzielt werden. Nach dem Scheitern des EU-Gipfels vom 16.-17. Juni 2005 besteht die Gefahr, dass 2007 alles blockiert ist, da die konkreten Ausgabenprogramme rechtzeitig angenommen werden müssen, damit ihre Durchführung von der Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorbereitet werden kann. Daher sollte die Arbeit an den Vorschlägen der Kommission fortgesetzt werden.

II. Die Legislativvorschläge der Kommission, die in den Zuständigkeitsbereich des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres fallen - erste Analyse

Es werden drei Rahmenprogramme vorgeschlagen, die die bestehenden Programmreihen ersetzen werden und in die Zuständigkeit des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres fallen. Außerdem wird derzeit eine Reihe weiterer Programme und Instrumente erörtert.

[1] ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 1.

II.a) Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005)122); Berichterstatterin: Inger SEGELSTRÖM

- „Bekämpfung von Gewalt (Daphne) sowie Drogenprävention und -aufklärung“
- „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“
- „Strafjustiz“
- „Ziviljustiz“

II.b) Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005)123); Berichterstatterin: Barbara KUDRYCKA

- „Europäischer Flüchtlingsfonds“
- „Außengrenzenfonds“
- „Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen“
- „Europäischer Rückkehrfonds“

II.c) Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte” für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005)124); Berichterstatter: Romano Maria LA RUSSA

- „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“
- „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“

II.d) Weitere Programme und Instrumente (Stellungnahmen LIBE)

- „Bürger/innen für Europa” (KOM(2005)116); Verfasser der Stellungnahme: Giusto CATANIA

- „Krisenreaktions- und Vorbereitungsinstrument für Katastrophenfälle“ (KOM(2005)113); Verfasser der Stellungnahme: Stavros LAMBRINIDIS

- „Solidaritätsfonds der Europäischen Union“ (KOM(2005)108)

III. Horizontale Fragen

Der allgemeine Ansatz der Kommission bei den Vorschlägen für die drei Rahmenprogramme besteht darin, die Programme zu rationalisieren, indem „die Vielzahl von Instrumenten und Haushaltslinien in diesem Bereich“ ersetzt wird. Mit diesem Ansatz sollen die Transparenz, die Effizienz und die Flexibilität erhöht werden. Die Kommission teilte ebenfalls mit, diese Rahmenprogramme würden in Funktionsweise und Verfahrensregeln ähnlich sein[2].

Mit diesem Ansatz wird eine Reihe horizontaler Fragen aufgeworfen, die alle vorgeschlagenen Programme betreffen:

[2] KOM(2004)487, S. 19.

- Sind alle Maßnahmen bisher finanziert, und welche der von den neuen Programmen abgedeckten Maßnahmen sind für das Parlament von Bedeutung?

- Stimmt der Ausschuss der Aufteilung der finanzierten Maßnahmen zwischen den Rahmenprogrammen zu?

Außerdem stellen sich einige allgemeine Fragen in Bezug auf das Management und die Kontrolle aller Programme:

- Teilt der Ausschuss die Auffassung, dass der größte Teil der Mittel gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltet werden sollte[3]?

- Sind angemessene Überwachungs-, Kontroll- und Bewertungsregeln sowie -systeme vorhanden?

- Stimmt der Ausschuss den vorgeschlagenen Verfahren zur Umsetzung der Programme zu (Fragen, die im Rahmen der Komitologie, von der Kommission und den Mitgliedstataen entschieden werden müssen; Komitologieverfahren)?

Frau Segelström, Berichterstatterin für das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz", stimmt dem allgemeinen Ziel der Rationalisierung und Vereinfachung zwar zu, ist jedoch der Auffassung, dass es im Rahmen des derzeitigen Vorschlags der Kommission nicht möglich ist, das Programm Daphne (Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder) sowie Maßnahmen gegen den Drogenkonsum, die trotz der vielen Unterschiede im selben Programm enthalten sind, effizient und wirksam durchzuführen[4].

- Teilt die Kommission die Auffassung, dass Daphne als separates spezifisches Programm behandelt werden sollte?

[3] In seiner Stellungnahme für den nichtständigen Ausschuss des Parlaments nahm LIBE folgende Ziffer an: „17. stellt fest, dass die Einführung des Konzepts der „geteilten Verwaltung" (d.h. im Wesentlichen einer dezentralen Verwaltung durch die Mitgliedstaaten) für einen Teil der Ausgaben eine neue Entwicklung darstellt, wobei der Flüchtlingsfonds bisher die einzige wichtige Ausnahme bildet, der bereits weitgehend von den Mitgliedstaaten ausgeführt wird; fordert angesichts der jüngsten Bemerkungen des Rechnungshofs, der in seinem Jahresbericht für 2003 in Bezug auf den Europäischen Flüchtlingsfonds das „schwache Kontrollumfeld in den Mitgliedstaaten" kritisiert, die Kommission auf, für ein angemessenes Kontrollumfeld auf nationaler und europäischer Ebene zu sorgen;"

[4] Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter vertrat in einem Schreiben an Vizepräsident Frattini offiziell die gleiche Auffassung.

IV. Finanzielle Mittel

Nach Nummer 33 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 enthalten die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte über Mehrjahresprogramme eine Vorschrift, mit der der Gesetzgeber den Finanzrahmen des Programms für dessen gesamte Laufzeit festsetzt. Die nach dem Verfahren der Konsultation beschlossenen Programme enthalten lediglich einen Hinweis in dem Finanzbogen, der dem Vorschlag der Kommission als Anhang beigefügt ist. Die entsprechenden Beträge werden jährlich im Rahmen des Haushaltsverfahrens innerhalb der insgesamt zur Verfügung stehenden Obergrenzen festgelegt.

Die von der Kommission für die Programme vorgeschlagenen Zahlen stützen sich auf die ursprünglichen Kommissionsvorschläge für die neue Finanzielle Vorausschau[5].

[5] KOM(2004)101 und 487.

I. **RAHMENPROGRAMM FÜR SOLIDARITÄT UND DIE STEUERUNG DER MIGRATIONSSTRÖME FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013.**	a. Außengrenzenfonds; (COD)[7]	2 135 000[8]	**II.** **RAHMENPROGRAMM „GRUNDRECHTE UND JUSTIZ“ FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013.**	a. Strafjustiz; (CNS)	196 200	**III.** **RAHMENPROGRAMM „SICHERHEIT UND SCUTZ DER FREIHEITSRECHTE “FÜR DEN ZEITRAUM 2007-2013.**	a. Kriminalitätsprävention und Kriminalitäts-bekämpfung; (CNS)	597 600
	b. Europäischer Flüchtlingsfonds; (COD)	1 102 800 + 68 600 (Soforthilfemaßnahmen)		b. Ziviljustiz; (COD)	106 500		b.Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten; (CNS)	137 400
	c. Integration von Drittstaatsangehörigen; (CNS[9])	1 756 000		c. Grundrechte und Unionsbürgerschaft; (CNS)	93 800		NGM für a und b	10 000
							insgesamt	**745 000**
	d. Europäischer Rückkehrfonds; (COD)	749 000		d. Bekämpfung von Gewalt sowie Drogenprävention und -aufklärung; (COD)	135 400	**<u>Gesamtbetrag I + II + III 7 154 000</u>**		
	NGM[10] für a-d	54 600		NGM für a-d	11 100			
	insgesamt	**5 866 000**		insgesamt	**543 000**			

Im Anschluss an die Vorschläge der Kommission für die neue Finanzielle Vorausschau beauftragte das Parlament seinen „nichtständigen Ausschuss zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013“, seine Prioritäten festzulegen. Im endgültigen Bericht heißt es:

„23. wählt die Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eine seiner politischen Prioritäten für die Laufzeit der nächsten Finanziellen Vorausschau aus und stellt fest, dass die Kommission eine beträchtliche Aufstockung der dafür zugewiesenen Mittel vorgeschlagen hat; ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene Zuweisung von etwa zwei Dritteln der in der vorgeschlagenen Rubrik 3 vorgesehenen Mittel für diesen Bereich möglicherweise nicht ausreichend ist, um die Bedürfnisse und Ambitionen der Union in diesem Bereich, wie sie vom Parlament und vom Rat festgelegt wurden, zu decken; vertritt die Auffassung, dass eine Mittelaufstockung um 1 Mrd. EUR erforderlich ist, um seine Ziele zu erreichen; ist ferner der Ansicht, dass ein ausreichender Spielraum in der Rubrik 3 belassen werden muss, um auf einen unvorhergesehenen Bedarf und neue Entwicklungen reagieren zu können;“[6]

In diesem Zusammenhang möchten die Berichterstatter folgende Fragen aufwerfen:

- Teilt der Ausschuss die Auffassung, dass die vorgeschlagene Aufteilung des Gesamtbetrags innerhalb der und auf die drei Rahmenprogramme seinen politischen Prioritäten entspricht?

- Unterstützt der Ausschuss die Forderung nach einer Aufstockung des Gesamtbetrags für die drei Programme im Rahmen der vom Parlament geforderten Zahlen und einem gegebenenfalls verbleibenden Spielraum, vorbehaltlich einer Einigung zwischen Parlament und Rat über die neue Finanzielle Vorausschau?

V. Arbeitsmethoden und Zeitplan

Die Berichterstatter schlagen vor, die drei Rahmenprogramme als Paket zu behandeln, um zu gewährleisten, dass die Prioritäten des Parlaments in der endgültigen Aufteilung der finanziellen Mittel auf jedes Programm und im Gesamtbetrag ihren Niederschlag finden. Um Einfluss auf den Inhalt dieser Programme nehmen zu können, ist es ebenfalls erforderlich, dass nach dem Verfahren der Konsultation entschieden wird.

- Unterstützt der Ausschuss diesen Paketansatz?

Angesichts der kurzen Fristen (wenn die neuen Programme zum 1. Januar 2007 anlaufen sollen, müssten sie im Idealfall bis März 2006 verabschiedet werden, damit die Umsetzung entsprechend vorbereitet werden kann) sollte nach Ansicht der Berichterstatter versucht werden, mit dem Rat in erster Lesung zu einer allgemeinen Einigung über das Gesamtpaket zu gelangen.

[6] Entschließung des Europäischen Parlaments zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (2004/2209(INI)), angenommen am 8.6.2005.

- Teilt der Ausschuss die Auffassung, dass eine Einigung in erster Lesung angestrebt werden sollte?

Konkret sieht der Zeitplan wie folgt aus:

23./24. November - zweite Aussprache mit Arbeitsdokumenten über die Rahmenprogramme

Januar - Vorlage der Berichtsentwürfe

Fußnoten in der Tabelle auf S. 6:

[7] Verfahren der Mitentscheidung.
[8] Alle Zahlen wurden den Dokumenten KOM(2005)122, 123, 124 entnommen; bezieht sich ausschließlich auf die Verpflichtungsermächtigungen; Millionen EURO (bis 3 Dezimalstellen).
[9] Verfahren der Konsultation.
[10] Technische und administrative Ausgaben innerhalb des Referenzbetrags, mit Ausnahme der Humanressourcen.