EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

18.11.2005

ARBEITSDOKUMENT

über das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ 2007-2013

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Romano Maria La Russa

I. Gesamtbewertung des Programms:

A. ALLGEMEINER UND FINANZIELLER RAHMEN:

Eine der drei Hauptprioritäten, die die Kommission in der Finanziellen Vorausschau für 2007-2013 festgelegt hat, besteht darin, das Konzept der Unionsbürgerschaft mit konkretem Inhalt zu füllen, in erster Linie durch die Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Seit dem Gipfel in Tampere im Jahr 1999 widmet sich die Union verstärkt dem Aufbau dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der durch das Haager Programm im November 2004 bestätigt wurde. Dieses Programm schließt vor allem die Notwendigkeit verstärkter präventiver Maßnahmen und eine Intensivierung des Kampfes gegen die verschiedenen Erscheinungsformen der Kriminalität ein, insbesondere den Kampf gegen den Terrorismus. Deshalb muss die Zusammenarbeit auf diesen Gebieten unbedingt in eine stärker operativ ausgerichtete Phase übergehen. Dieser Übergang sollte mit einer spürbaren Aufstockung der Finanzmittel der entsprechenden Rubrik in der neuen Finanziellen Vorausschau einhergehen.

Das von der Kommission vorgelegte „Paket" umfasst drei Rahmenprogramme ***(„Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme***", **„Grundrechte und Justiz"** und **„Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte"**), für deren Laufzeit eine Gesamtsumme von 7,154 Milliarden Euro veranschlagt wird. Davon entfallen 745 Millionen Euro auf das Rahmenprogramm **„Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte"** (597 Millionen für das Programm *„Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung",* 137 Millionen Euro für das Programm *„Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten")* und 10 Millionen Euro sind für nichtgetrennte Mittel eingeplant.

Es sei jedoch daran erinnert, dass über den Betrag für das Programm **„Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte"**, für das das einfache Konsultationsverfahren gilt, im Rahmen des Haushaltsverfahrens jedes Jahr neu entschieden wird. Wenn das Parlament beabsichtigt, dieses Programm wirksam zu kontrollieren, darf es daher in seiner Aufmerksamkeit nicht nachlassen.

B. UNEINHEITLICHE RECHTSGRUNDLAGEN:

Die beiden wichtigsten im Rahmenprogramm „**Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte"** enthaltenen Ziele basieren auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen:

- Das erste Ziel im Bereich der Kriminalprävention und der Bekämpfung der Kriminalität stützt sich auf die drei Prinzipien zur Aufrechterhaltung der Ordnung, der Kriminalprävention, der Kriminologie sowie den Zeugen- und Opferschutz (Rechtsgrundlage: Artikel 30, 31 und 34 Absatz 2 Buchstabe c sowie Artikel 39 des EU-Vertrags).

- Das zweite Ziel beinhaltet Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten unter besonderer Berücksichtigung der Ausarbeitung eines Rahmens und eines speziellen Know-hows auf diesem Gebiet (Rechtsgrundlage: Artikel 308 des EG-Vertrags).

Allein diese doppelte Rechtsnatur führte zu einer Aufteilung der beiden Texte, die sich jedoch gut ergänzen, insbesondere beim Kampf gegen den Terrorismus, wobei sie sich auf zwei Rechtsgrundlagen stützen und beide einer Konsultation des Parlaments unterliegen.

C. ALLGEMEINE ZIELE:

Die wichtigsten Ziele des Vorschlags der Kommission beinhalten die Umsetzung einer wirksamen operativen Zusammenarbeit sowohl beim Kampf gegen den Terrorismus, einschließlich dessen Folgen, als auch beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie beim Ausbau präventiver Maßnahmen.

Dabei handelt es sich vorrangig um Folgendes:

1) bezüglich des Programms „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung*“:

- Verbesserung von Abstimmung, Zusammenarbeit und gegenseitiger Kenntnis zwischen den Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Behörden und Einrichtungen auf nationaler und EU-Ebene
- Bewertung der auf europäischer Ebene verabschiedeten legislativen und politischen Maßnahmen in Bezug auf ihre Umsetzung und Wirksamkeit
- Förderung **öffentlich-privater**-Partnerschaften und Strategien auf den Gebieten Kriminalprävention, Statistiken und Kriminologie sowie Opfer- und Zeugenschutz

2) bezüglich des Programms „*Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten*“:

- Koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten bei Prävention und Abwehrbereitschaft sowie für das Krisenmanagement und die Folgenbewältigung im Zusammenhang mit potenziellen und realen terroristischen Bedrohungen
- Erfassungs- und Bewertungsmaßnahmen im staatlichen und privaten Sektor für die auf Unionsebene fortbestehenden Schwachstellen
- Konzentration auf die Einbeziehung spezifischer sicherheitsrelevanter Aspekte und Strafmaßnahmen in das Krisenfrühwarn- und Krisenmanagementsystem

Der Mehrwert dieser Instrumente besteht darin, dass Grundlagen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und weiteren zuständigen Behörden geschaffen werden, wodurch die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, Mindeststandards für Maßnahmen zum Schutz vor Kriminalität und Terrorismus einzuführen. Letztendlich zielen diese Maßnahmen jedoch darauf ab, innerhalb der Union und ihrer kritischen Infrastrukturen alle Schwachstellen zu beseitigen, die vom organisierten Verbrechen ausgenutzt werden könnten.

II. Grundlegende Erfordernisse: Klarheit und Koordination

A. NOTWENDIGE ERKLÄRUNGEN:

...HINSICHTLICH DER KONTROLLE DURCH DAS PARLAMENT:

Dieses neue Rahmenprogramm ist ein großer Fortschritt, wenn es im Einklang mit dem Gesamtkonzept der Kommission seine Fähigkeit zur Rationalisierung und Vereinfachung der gegenwärtigen Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass viele kleine Haushaltslinien eine maximale Effektivität verhindern, unter Beweis stellt.
Es ist dennoch notwendig, sich die Folgen zu vergegenwärtigen, die dieser Ansatz für die Kontrolle der Politik und des Haushalts durch das Europäische Parlament nach sich zieht. Die Kommission muss konkrete Vorschläge unterbreiten, um den Schutz der Grundrechte zu garantieren und dem Europäischen Parlament die Möglichkeit einräumen, das gesamte Programm wirksam und demokratisch zu kontrollieren. Tatsächlich wurde im Rahmen der interparlamentarischen Treffen vom 17. und 18. Oktober 2005 deutlich, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament die Verantwortung für Kontrollmechanismen tragen, die verhindern, dass aus dem legitimen Anliegen des Rates, den modernen Bedrohungen wirksam zu begegnen, selbst eine Bedrohung für die individuellen Freiheiten erwächst.

- *Worin bestehen also die dem Europäischen Parlament eingeräumten Garantien, das diese Aufgabe insbesondere beim Kampf gegen den Terrorismus wahrzunehmen beabsichtigt, wobei Transparenz, Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit seines Vorgehens gewahrt werden?*

... ZU DEN VERWALTUNGSMASSNAHMEN:

Wenn die Dezentralisierung bei der Durchführung des Rahmenprogramms im Vordergrund steht, muss sie durch angemessene Verwaltungsmechanismen flankiert werden. Die Bestimmungen für Prüfung, Kontrolle und Bewertung müssen vorgesehen oder angepasst werden, ebenso wie im Bemühen um Transparenz der Zugang zu den Ergebnissen und deren Weiterleitung an die operativen Akteure. Eine effiziente und zeitnahe Kommunikation zwischen öffentlichen oder privaten Diensten und den Institutionen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, die für den Kampf gegen Kriminalität und Terrorismus zuständig sind, ist ein entscheidendes Kriterium für die Bewertung dieser Programme.

Die gemeinsamen Verwaltungsbestimmungen müssen die Förderung von innovativen Projekten in den Mitgliedstaaten erleichtern, die sich für eine Anwendung auf Gemeinschaftsebene eignen und dort eine Hebelwirkung haben. Daher muss also vor allem ihrer Gemeinschaftstauglichkeit – oder zumindest ihrer zentralen Steuerung – eine besondere Bedeutung beigemessen werden.

- **Die Frage, ob die Kommission die Schaffung einer** *Exekutivagentur für die Verwaltung dieser Programme* **beabsichtigt (oder falls nicht, warum nicht?) ist also berechtigt**.

B. GRUNDSATZFRAGEN DER KOORDINIERUNG:

INWIEWEIT WERDEN DIE MASSNAHMEN KOORDINIERT...

Im öffentlichen und privaten Sektor sind kritische Infrastrukturen äußerst anfällig, weshalb sich die Kommission diesem Bereich mit besonderer Aufmerksamkeit widmet. Hinzu wurde in jüngster Zeit bereits eine ganze Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, denen weitere folgen werden. Diese zielen auf die Entwicklung eines besonderen Rahmens und des Fachwissens im Sicherheitsbereich ab, die über die allgemeinen Konzepte des Zivilschutzes hinausgehen, wobei auf der Grundlage der gemeinschaftlichen technischen Standards entsprechende Einsatzpläne entwickelt werden.

Ferner sieht das Programm *„Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“* einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen Einrichtungen der Union vor (insbesondere EUROPOL und CEPOL), um der Notwendigkeit eines raschen und effizienten Austauschs kritischer Informationen Rechnung zu tragen.

Die tatsächliche Wirksamkeit des Programms wird offenkundig daran gemessen werden, inwiefern es sich in der Praxis und im Zusammenspiel mit anderen wichtigen Instrumenten der Gesamtstrategie bewährt, die die Kommission noch im Jahr 2005 vorstellen muss.

Hier sind insbesondere das Krisenkoordinationszentrum „ARGUS“ und sein Frühwarnsystem gemeint (von wo aus gemeinschaftlich koordinierte Operationen zur sofortigen Reaktion auf alle Arten von Katastrophen geleitet und wo sämtliche Warnsysteme vor Sicherheitsbedrohungen und Gefahren für die öffentliche Gesundheit zusammenlaufen), aber auch zwei Instrumente, die die Strategie des Rates und der Kommission im Hinblick auf die Prävention, die Abwehrbereitschaft und die Reaktion auf terroristische Anschläge ergänzen:

1. das EU-Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPCIP), dessen Ziel sich in den doppelten Rahmen dieser spezifischen Programme lückenlos einfügt, weil es sowohl fachliche Präventiv- und Erkennungsmaßnahmen als auch den Schutz von örtlichen Objekten beinhaltet

2. das EU-Frühwarn- und Informationsnetz für kritische Infrastrukturen (CIWIN)

- *In Anbetracht der Vielfalt von Instrumenten, die sich gegenseitig zu überschneiden drohen, drängt sich berechtigterweise die Frage auf, warum die Notwendigkeit einer Gesamtsicht dieses Problems die Kommission nicht dazu veranlasst hat, ihre Initiativen in einem einzigen Programm „Zivilschutz vor Katastrophen größeren Ausmaßes“ zu bündeln.*

- *Könnte die Kommission uns einer gewissen Kohärenz bei der Steuerung versichern, denn was nützt es, das Armaturenbrett zu verkleinern und zu vereinfachen, wenn weiterhin mehrere Fahrer das Lenkrad halten?*

... UND WIE WIRKEN SIE SICH AUF DEN HAUSHALT AUS:

- *Wie kann unter diesen Umständen ein zuverlässiger Bericht über das Kosten-Nutzen-Verhältnis erstellt werden, wenn der genaue Umfang des Programms unklar bleibt?*

Offenbar bemüht sich die Kommission zunehmend um eine Klarstellung. Wenn heute jedoch

die finanzielle Einbindung von ARGUS in das aktuelle Programm nicht in Betracht zu kommen scheint, während die von EPCIP offenbar ernsthaft erwogen wird, werden uns hierzu keine endgültigen Informationen zugesichert. Diese doppelte Antwort ist jedoch für die Bewertung der hierfür bereitgestellten Haushaltsmittel von entscheidender Bedeutung, und die Kommission wäre gut beraten, diese beiden Fragen zu klären.

Wie bereits bekannt, wurde für das besser ausgestattete zweite Programm „*Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung*“ die Höhe der Mittelausstattung hauptsächlich auf der Grundlage früherer Finanzierungsprogramme bewertet, beispielsweise AGIS, das 2003 einen solchen Erfolg hatte, dass nur einem guten Drittel der dort eingereichten Anträge entsprochen werden konnte.

- *Wie groß ist im Übrigen der genaue Geltungsbereich für öffentliche und private Partnerschaften, auf die dieses Programm eventuell anwendbar ist?*

- *Wenn die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, die Anpassung der kritischen Infrastrukturen, für die sie verantwortlich sind, an die neuen Sicherheitsstandards zu finanzieren, und wenn die privaten Betreiber, für die die Untersuchung negativ ausgefallen ist, sich technisch und /oder finanziell außer Stande erklären, diese Anpassung vorzunehmen, wer wird sich dann verantwortlich erklären?*

Daher konzentriert sich die Debatte nicht auf das, was durch diese beiden spezifischen Programme eindeutig festgelegt ist, sondern auf eine **Hauptentscheidung**: entweder ihnen als einziges zusätzliches Vorrecht die Rolle eines finanziellen „Besenwagens“ für die Gemeinschaftsinitiativen (deren Rechtsnatur entweder verworren oder uneindeutig ist) im Bereich Zivilschutz zu überlassen oder sogar spezifische wegweisende Maßnahmen wie ARGUS und EPCIP in ihren Anwendungsbereich einzubeziehen.

- Im ersten Fall ist es unwahrscheinlich, dass die Kommission von ihren ersten finanziellen Schätzungen abrückt, die für das Programm ***„Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“*** ans Lächerliche grenzen.
- Allerdings kann das zweite Programm kaum glaubwürdig und wirksam sein ohne eine deutliche Mittelaufstockung. Diese Aufstockung darf nicht durch eine Kürzung der den anderen allgemeinen Programme der Kommission ***„****Grundrechte und Justiz“ und „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“* zugewiesenen Beträge erreicht werden, sondern, im Gegenteil, durch eine allgemeine Erhöhung der Mittelausstattung, wie sie im Bericht Böge gefordert und durch die Stellungnahme Deprez im LIBE-Ausschuss befürwortet wird.

SCHLUSSFOLGERUNG:

Die Kommission hat der Unbeweglichkeit eine entschiedene Absage erteilt, und ihre sämtlichen Anstrengungen, im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates ein integriertes europäisches Krisenmanagement (auch bei terroristischen Anschlägen) zu verstärken und zu rationalisieren, sind begrüßenswert. Vor Jahresende müssen diese Anstrengungen jedoch in eine kohärente, homogene, verständliche und potentiell erfolgreiche Gesamtstrategie überführt werden.

Es steht viel auf dem Spiel, denn die auf die unterschiedlichen Katastrophen äußerst sensibel reagierende Öffentlichkeit bietet der EU hier eine Gelegenheit, ihre Fähigkeiten im Hinblick auf Initiative, Organisation, Solidarität und Erbringung eines tatsächlichen Mehrwerts herauszustellen, der im Alltag in Form präventiver Maßnahmen sichtbar wird, die im Notfall lebenswichtig sind.