



Rat der  
Europäischen Union

026794/EU XXVI. GP  
Eingelangt am 18/06/18

Brüssel, den 15. Juni 2018  
(OR. en)

10151/18

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
2018/0249 (COD)

---

---

JAI 650  
FRONT 173  
VISA 152  
SIRIS 64  
CADREFIN 111  
IA 208  
CODEC 1081

## VORSCHLAG

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Juni 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 473 final

---

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 473 final.

---

Anl.: COM(2018) 473 final



Straßburg, den 12.6.2018  
COM(2018) 473 final

2018/0249 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und  
Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement**

{SEC(2018) 315 final} - {SWD(2018) 347 final} - {SWD(2018) 348 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Ohne einen wirksamen Schutz unserer Außengrenzen lässt sich nicht gewährleisten, dass die Union ein sicherer Raum für den freien Personen- und Warenverkehr ist. Dies gehört auch zu den wichtigsten Zielen der Union in ihrer Reaktion auf die Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit, wie dies auch in der Mitteilung der Kommission zur *Europäischen Migrationsagenda*<sup>1</sup> dargelegt ist. Das Ziel der Union, gemäß Artikel 67 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, sollte unter anderem durch gemeinsame Maßnahmen bezüglich des Überschreitens von Binnengrenzen durch Personen und der Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Union sowie die gemeinsame Visumpolitik erreicht werden. Die Verwirklichung eines Binnenraums ohne Grenzen, in dem Personen und Waren frei zirkulieren können, bringt große Vorteile sowohl für die europäischen Bürgerinnen und Bürger als auch für die Unternehmen. Der Schengen-Raum ist eines der wichtigsten Instrumente, damit die europäischen Bürger ihre Freiheiten ausüben können und der Binnenmarkt gedeihen und sich weiterentwickeln kann. Er ist eine der greifbarsten Errungenschaften der Union, was es umso dringlicher macht, die Anstrengungen zum Schutz seiner Integrität zu verstärken – insbesondere angesichts der Herausforderungen durch den Migrationsdruck.

Der Unions-Haushalt spielte eine Schlüsselrolle dabei, eine gemeinsame Reaktion auf die Migrationskrise mit ihren unterschiedlichen Dimensionen und den Erhalt des Schengen-Raums zu finanzieren. Die Kommission schlägt vor, die Unterstützung zur Sicherung unserer Außengrenzen zu verstärken. Dazu gehört auch die ordnungsgemäße Steuerung der Waren- und Personenströme durch eine Intensivierung der Kontrollen an den Außengrenzen und die Gewährleistung einer angemessenen Ausrüstung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Zollkontrollen.

Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission am 2. Mai 2018 einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 an, in dem die Schaffung eines neuen Fonds für integriertes Grenzmanagement angeregt wird, der den Mitgliedstaaten bei der Sicherung der gemeinsamen Außengrenzen der Union mit einer Mittelausstattung von 9 318 000 000 EUR (in jeweiligen Preisen) entscheidende und verstärkte Unterstützung bietet. Für den nächsten Zeitraum ist verglichen mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen eine fünffache Erhöhung des Gesamtbetrags für das Grenzmanagement vorgesehen. Der Fonds für integriertes Grenzmanagement wird die Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik fördern und ein integriertes europäisches Grenzmanagement an den Außengrenzen im Hinblick auf eine Steuerung des effizienten Überschreitens der Außengrenzen sicherstellen. Das schließt die Bewältigung von migrationsbezogenen Herausforderungen und potenziellen künftigen Bedrohungen an diesen Grenzen mit ein und trägt so dazu bei, gegen schwere Kriminalität mit einer grenzüberschreitenden Dimension vorzugehen und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte ein hohes Maß an innerer

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015.

Sicherheit innerhalb der Union und zugleich den freien Personenverkehr innerhalb der Union zu gewährleisten. Die finanzielle Förderung sollte den Mitgliedstaaten für den Auf- und Ausbau ihrer Kapazitäten in diesen Bereichen und für die Verstärkung der Zusammenarbeit – auch mit den einschlägigen Agenturen der Union – weiter zur Verfügung gestellt werden. Der Fonds trägt auch dazu bei, die Zollkontrollen an den Außengrenzen einheitlicher zu gestalten, indem die derzeitigen durch die geografische Lage und Unterschiede bei den verfügbaren Kapazitäten und Ressourcen bedingten Differenzen behoben werden. Innerhalb dieses Rahmens setzt sich der vorgeschlagene Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) aus zwei Instrumenten zusammen: einem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa und einem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Zollkontrollausrüstung<sup>2</sup>. Dieser Vorschlag betrifft nur das Instrument für Grenzmanagement und Visa. Ein separater Vorschlag zum Instrument für Zollkontrollausrüstung wird von der Kommission parallel vorgestellt.

Die Stärkung des integrierten europäischen Grenzmanagements an den Außengrenzen im Sinne der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>3</sup> ist eine zentrale Säule der EU-Maßnahmen und eine Voraussetzung für die normale Funktionsweise des Schengen-Systems. Das Konzept des integrierten europäischen Grenzmanagements führt eine Reihe von Komponenten zusammen, die umfassendes und koordiniertes Handeln erfordern – sie erstrecken sich vom Bereich der Grenzkontrollen einschließlich der Überführung von Drittstaatsangehörigen, die Schutz benötigen, über die Verhinderung und Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität und Such- und Rettungseinsätze bis hin zu Risikoanalysen. Wichtige Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements sind überdies die behördliche Zusammenarbeit ebenso wie Solidaritätsmechanismen einschließlich einer Unionsfinanzierung, etwa durch den neuen IBMF und insbesondere das Instrument für Grenzmanagement und Visa.

Die EU-Außengrenzen sind gemeinsame Grenzen, die gemeinsame Maßnahmen der zuständigen nationalen Behörden und EU-Akteure sowie der Union als Ganzes erfordern. Das Management dieser gemeinsamen Außengrenzen liegt daher in der geteilten Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, den beiden Säulen der Europäischen Grenz- und Küstenwache. Damit die Europäische Grenz- und Küstenwache erfolgreich ein integriertes europäisches Grenzmanagement umsetzen kann, ist eine enge Zusammenarbeit ihrer Bestandteile unerlässlich. Die einschlägigen EU-Finanzmittel müssen angemessen verteilt werden, um sicherzustellen, dass die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten zum Nutzen der gesamten Union über ausreichende Kapazitäten zur Bewältigung der Herausforderungen verfügen, mit denen sie konfrontiert sind. Das Instrument für Grenzmanagement und Visa wird dazu beitragen.

Die Anstrengungen der nationalen Grenzschutzbeamten und Zollkontrollbehörden, die durch das Instrument unterstützt werden, müssen von einer starken und voll einsatzfähigen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Zentrum eines vollständig integrierten EU-Grenzmanagementsystems ergänzt werden. Deshalb beabsichtigt die Kommission, einen großangelegten Ausbau der Agentur zur vollen Einsatzfähigkeit mit einer

---

<sup>2</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

ständigen Reserve von rund 10 000 Grenzschutzbeamten vorzuschlagen<sup>4</sup>. Zudem ist eine gut funktionierende Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) erforderlich.

Im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen wird die Unionsfinanzierung im Rahmen der Instrumente des auswärtigen Handelns außerdem eine verstärkte Unterstützung für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten für ein verbessertes Management ihrer Grenzen, für das Vorgehen gegen irreguläre Migration und eine verbesserte Steuerung der Migrationsströme bereitstellen.

Die wichtigste Herausforderung, die mit Hilfe des Vorschlags bewältigt werden soll, ist, dass zur Verwaltung des künftigen Instruments im Vergleich zum derzeitigen Programmplanungszeitraum mehr Flexibilität und auch Instrumente erforderlich sind, die gewährleisten, dass die Finanzierung in Richtung der Prioritäten und Maßnahmen der EU gelenkt wird, die einen erheblichen Mehrwert für die Union mit sich bringen. Es sind neue Mechanismen für die Aufteilung der Finanzmittel auf die geteilte, direkte und indirekte Mittelverwaltung erforderlich, um neue Herausforderungen und Prioritäten zu bewältigen.

Der Schlüssel zur Aufteilung der Finanzierung ist, die Festlegung der richtigen Methode der Mittelverwaltung und der Themen, denen Mittel zugewiesen werden sollten, flexibel zu gestalten und zugleich eine kritische Vorausfinanzierungsmasse für strukturelle und große mehrjährige Investitionen entsprechend den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten für die weitere Entwicklung ihrer Grenzmanagementsysteme beizubehalten. Bei der Zuweisung der Mittel wird auch berücksichtigt werden, dass es für die Mitgliedstaaten notwendig ist, ihre Investitionen auf die im Einklang mit dem Besitzstand der Union wichtigsten Prioritäten der EU zu konzentrieren.

Zusätzlich zum Grundbetrag von 5 000 000 EUR, der den Mitgliedstaaten zu Beginn des Programmplanungszeitraums zugewiesen werden soll, wird die Zuteilung der für die mitgliedstaatlichen Programme vorgesehenen Finanzausstattung auf Basis eines Verteilungsschlüssels erfolgen, der dem Bedarf und dem von den Mitgliedstaaten erfahrenen Druck in den beiden durch dieses Instrument abgedeckten Bereichen (Grenzmanagement und Visa) Rechnung trägt: Die Finanzmittel werden auf Grundlage der folgenden Gewichtung zugewiesen: 30 % für die Landaußengrenzen, 35 % für die Seeaußengrenzen, 20 % für Flughäfen und 15 % für Konsularstellen. Beim Grenzmanagement wird die Ressourcenverteilung für die Land- und Seeaußengrenzen jedes Mitgliedstaats zu 70 % auf Basis der jeweiligen Länge und des Drucks, der auf diesen Außengrenzen lastet, erfolgen. Auch das Arbeitsaufkommen an den Land- und Seeaußengrenzen soll einen Faktor bei der Ressourcenverteilung für diese Grenzen darstellen (30 %). Die Mittel für Flughäfen werden auf der Grundlage des Arbeitsaufkommens für die Mitgliedstaaten an diesen Flughäfen verteilt. Bezüglich der Ressourcen für die Konsularstellen soll für die Verteilung von 50 % der Mittel die Zahl dieser Stellen berücksichtigt werden, für die anderen 50 % das Arbeitsaufkommen durch das Management der Visumpolitik in diesen Konsularstellen.

Der Anteil für die mitgliedstaatlichen Programme beträgt etwa 60 % der Gesamtmittel. Es wird vorgeschlagen, die Mitgliedstaaten zu Beginn des Programmplanungszeitraums mit rund 50 % der Mittel auszustatten und die Option offen zu lassen, die Mittelausstattung in regelmäßigen Abständen aufzustocken. Es ist geplant, dass weitere feste 10 % der

---

<sup>4</sup> *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt: Mehrjähriger Finanzrahmen für 2021-2027, COM(2018) 321, 2.5.2018.*

Mittelausstattung zur Halbzeit ausgezahlt werden (technische Anpassung des Verteilungsschlüssels vorbehaltlich der finanziellen Leistung; d. h. ein Mitgliedstaat sollte bis dahin Zahlungsanträge eingereicht haben, die mindestens 10 % des ursprünglichen Betrags der Mittel für Zahlungen abdecken).

Die verbleibenden 40 % der Gesamtmittelausstattung sollten über die Thematische Fazilität verwaltet werden, die in regelmäßigen Abständen eine Reihe von in den Finanzierungsbeschlüssen der Kommission festgelegten Prioritäten finanziert. Diese Fazilität bietet Flexibilität bei der Verwaltung des Instruments, indem Mittel für technische Hilfe auf Initiative der Kommission und für folgende Komponenten der Thematischen Fazilität zur Verfügung gestellt werden können:

- Unterstützung spezifischer Maßnahmen, d. h. zusätzliche Mittel für gezielte Maßnahmen mit hohem EU-Mehrwert im Rahmen der nationalen Programme der Mitgliedstaaten;
- Unterstützung von im Wege der direkten und indirekten Mittelverwaltung durchgeführten Maßnahmen der Union und
- Soforthilfe.

Die Programmierung der Maßnahmen im Rahmen der Thematischen Fazilität erfolgt auf der Grundlage jährlicher und mehrjähriger Arbeitsprogramme, die mit einem Durchführungsbeschluss der Kommission angenommen werden. Mit der Fazilität können neue Prioritäten oder dringende Maßnahmen angegangen und durch eine für die Erreichung der politischen Ziele optimalen Methode der Mittelverwaltung umgesetzt werden.

Im Rahmen des Instruments wird zudem entsprechend den Verpflichtungen der EU die Unterstützung für das Funktionieren der von Litauen angewandten Transit-Sonderregelung beibehalten; Litauen erhält so einen Ausgleich für entgangene Gebühren für Transitvisa und zusätzliche Kosten, die infolge der Regelung über das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) verursacht wurden, u.a. durch das Ersetzen und Aktualisieren von Ausstattung und IT-Systemen sowie durch Schulungs- und Betriebskosten.

Weitere Vereinfachungen werden bei der Durchführung des Instruments sichergestellt, insbesondere durch die Gewährleistung eines mit den für die Verwaltung anderer Unionsfonds geltenden Vorschriften kohärenten Vorgehens („einheitliches Regelwerk“), die Bereitstellung besserer Anleitungen für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Prüfungsanforderungen sowie die Gewährleistung, dass die Förderfähigkeitsregeln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die vereinfachten Kostenoptionen voll ausschöpfen. Darüber hinaus ist es wichtig, den EU-Mehrwert der durch das Instrument geförderten Maßnahmen maximieren und einen verbesserten Überwachungs- und Evaluierungsrahmen einzuführen, um eine leistungsorientierte Verwaltung der Mittel zu fördern.

Der vorliegende Vorschlag, der als Beginn der Anwendung den 1. Januar 2021 vorsieht, wird für eine Union mit 27 Mitgliedstaaten vorgelegt, in Anbetracht der am 29. März 2017 beim Europäischen Rat eingegangenen Mitteilung des Vereinigten Königreichs nach Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union, dass es aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft auszutreten beabsichtigt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Das Instrument für Grenzmanagement und Visa baut auf den mit der Unterstützung seiner Vorgänger erzielten Investitionen und Errungenschaften auf: den mit der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichteten Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013<sup>5</sup> und dem Instrument für Außengrenzen und Visa im Rahmen des für den Zeitraum 2014-2020 mit der Verordnung (EU) 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichteten Fonds für die innere Sicherheit<sup>6</sup>.

Mit dem Instrument für Grenzmanagement und Visa wird weiterhin die allgemeine Politik der EU im Bereich Außengrenzenmanagement und Visa unterstützt, etwa die Stärkung des integrierten europäischen Grenzmanagements, die Anschaffung von Ausrüstung für das Grenzmanagement zur Nutzung durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die gemeinsame Visumpolitik und einschlägige IT-Systeme.

Agenturen der Union, die im Grenzmanagement tätig sind, insbesondere die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und eu-LISA, aber auch die Asylagentur der Europäischen Union, sind unerlässlich, um in enger Zusammenarbeit mit mitgliedstaatlichen Behörden die Sicherheit der Grenzen und den freien Personenverkehr in der Union zu gewährleisten. So stellen die Mitgliedstaaten beispielsweise sicher, dass die IT-Systeme auf nationaler Ebene interoperabel sind und damit der Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden möglich ist, während die Agentur für IT-Großsysteme eu-LISA gewährleistet, dass der Informationsaustausch zwischen allen IT-Systemen in der Union funktionieren kann. Durch die Art und Weise, durch die der Unionshaushalt diese Agenturen und die Mitgliedstaaten mittels des Instruments für Grenzmanagement und Visa unterstützt, wird deshalb auch vollständige Kohärenz und Komplementarität sichergestellt. Es ist wichtig, auch die Komplementarität mit Maßnahmen zu gewährleisten, die von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur durchgeführt werden, z. B. indem Ausrüstung für die See- und Grenzüberwachung gemeinsam genutzt wird, um eine bestmögliche Nutzung der Ressourcen für mehr Sicherheit im Seeverkehr zu ermöglichen.

Die Bewältigung der drängendsten Herausforderungen im Bereich Grenzmanagement erfordert entschlossene Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der betreffenden Agenturen. Deshalb schlägt die Kommission vor, insbesondere die der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache zugewiesenen Haushaltsmittel deutlich aufzustocken. Zusammen mit den für eu-LISA vorgesehenen Haushaltsmitteln werden sich die Haushaltsbeiträge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen auf 12 013 000 000 EUR (in jeweiligen Preisen) belaufen. Dies wird vor allem für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache eine klare Stärkung ihrer Rolle und Reichweite ermöglichen – insbesondere durch eine ständige Reserve von rund 10 000 Grenzschutzbeamten<sup>7</sup>. Die beiden Instrumente des Fonds für integriertes Grenzmanagement decken jedoch die den Agenturen zugewiesenen Mittel nicht ab. Deshalb erstreckt sich dieser Vorschlag nur auf das Instrument für

---

<sup>5</sup> Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22).

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143).

<sup>7</sup> COM(2018) 321 final vom 2. Mai 2018.

Grenzmanagement und Visa, das die Mitgliedstaaten – in vollständiger Synergie mit der Arbeit der Agenturen der Union in diesem Bereich – bei der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements an der Außengrenze unterstützen wird.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Das Ziel der Unionspolitik, sich hin zu einem integrierten europäischen Grenzmanagement zu bewegen, fällt in einen Bereich, in dem verschiedene Politikbereiche der EU einander ergänzen und verstärken. Da Grenzmanagement an den Außengrenzen stattfindet, sind die Zusammenarbeit von und die Koordination zwischen im Grenzmanagement tätigen Behörden und anderen einschlägigen Behörden – insbesondere den Zollbehörden – unverzichtbar. Im neuen mehrjährigen Finanzrahmen werden starke Synergien zwischen Finanzierungsinstrumenten gewährleistet, die diese Behörden unterstützen, um die Wirkung des EU-Haushalts im Bereich Migration und Grenzen zu maximieren.

Indem sichergestellt wird, dass die für Grenzmanagement und Zollkontrolle verantwortlichen Behörden über die erforderliche Ausrüstung und Fachkenntnis verfügen und reibungslos zusammenarbeiten, können wir gewährleisten, dass die irreguläre Migration zurückgeht und die Zufuhr gefährlicher oder unerwünschter Waren in die Union gedrosselt wird. Die beiden Komponenten des IBMF, das Instrument für Grenzmanagement und Visa und ein neu eingerichtetes Instrument für Zollkontrollausrüstung werden dazu beitragen. Das erste Instrument wird ein solides und wirksames Grenzmanagement gewährleisten und gleichzeitig den freien Personenverkehr aufrechterhalten; das Instrument für Zollkontrollausrüstung wird zu einer gut funktionierenden Zollunion beitragen. Während das Instrument für Grenzmanagement und Visa ausschließlich auf Maßnahmen ausgerichtet ist, die sich auf Personenkontrollen im Rahmen von Grenzkontrollen beziehen, wird das Instrument für Zollkontrollausrüstung auf Maßnahmen abzielen, die sich auf den Anschaffung, die Wartung und die Modernisierung von Zollkontrollausrüstung konzentrieren. Das Instrument wird für Ausrüstung gelten, die sowohl für Kontrollen von Personen als auch von Waren genutzt werden kann. Auf diese Weise sind Synergien zwischen den beiden Instrumenten, die Teil des IBMF sind, in vollem Umfang gewährleistet.

Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Behörden im Bereich Migration und Sicherheit sind wichtig, um dem integrierten Grenzmanagement zum Erfolg zu verhelfen. Dabei handelt es sich um die für Asyl, Migrationssteuerung, Rückkehr/Rückführung und grenzüberschreitende Kriminalität zuständigen Behörden sowie um die Akteure im Bereich der maritimen Sicherheit und Überwachung.

Der Asyl- und Migrationsfonds (AMF) ist das vorgeschlagene künftige Finanzierungsinstrument, das die Arbeit der nationalen Behörden sowohl bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Migranten nach deren Ankunft im EU-Gebiet als auch bei der Rückführung derer unterstützen soll, die kein Recht auf Aufenthalt in der EU haben. Der AMF und das Instrument für Grenzmanagement und Visa werden in vollständiger Synergie operieren, um eine stärkere Wirkung der beiden Fonds im Bereich Migration und Grenzmanagement zu erzielen. Das ist wichtig, um beispielsweise die Zahl der irregulären Migranten zu senken, die in die Union einreisen, und sicherzustellen, dass jene, die kein Aufenthaltsrecht haben, in ihre Herkunftsländer rückgeführt werden.

Der neue Fonds für die innere Sicherheit (ISF) ist das künftige Finanzierungsinstrument, das dazu beitragen soll, ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten – insbesondere durch die Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung, organisierter Kriminalität und Cyberkriminalität sowie durch die Unterstützung und den Schutz der Opfer

von Straftaten, und zwar in vollständiger Kohärenz mit Maßnahmen, die vom künftigen Instrument für Grenzmanagement und Visa gefördert werden.

Mit dem Instrument für Grenzmanagement und Visa kann auch Mehrzweckausrüstung für die Meeresüberwachung angeschafft werden, um in diesem Bereich ebenfalls Synergieeffekte zu maximieren.

Bei durch das Instrument geförderten Maßnahmen in Drittstaaten oder mit Bezug zu Drittstaaten werden Synergien und Kohärenz mit anderen Maßnahmen außerhalb der Union voll zum Tragen kommen, die durch die Außenfinanzierungsinstrumente der Union unterstützt werden; auch werden sie diese anderen Maßnahmen ergänzen. Insbesondere wird bei der Durchführung derartiger Maßnahmen eine völlige Übereinstimmung mit den Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Außentätigkeit der Union und ihrer Außenpolitik in Bezug auf das betreffende Land oder die betreffende Region angestrebt. Was die externe Dimension anbetrifft, wird mit dem Instrument für Grenzmanagement und Visa die Förderung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und die weitere Verstärkung der Schlüsselaspekte von deren Grenzüberwachungs- und Grenzmanagementkapazitäten in Bereichen zielgerichtet unterstützt werden, die für die Migrationspolitik und die Sicherheitsziele der Union von Interesse sind.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union bietet die Union „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“

Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Maßnahme der Union ist die Liste der Maßnahmen gemäß Artikel 77 Absatz 2 sowie Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wie die gemeinsame Visumpolitik, die Personenkontrollen an den Außengrenzen, etwaige Maßnahmen zur schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems für die Außengrenzen und die Bekämpfung des Menschenhandels.

Darüber hinaus ist Artikel 80 AEUV Rechnung zu tragen, in dem bekräftigt wird, dass für diese Politik der Union auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 im dritten Teil des AEUV und ihre Umsetzung, auch in finanzieller Hinsicht, der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gilt.

Die Kommission hat zudem am 29. Mai 2018 einen Vorschlag für eine Dachverordnung<sup>8</sup> angenommen, mit der die Koordinierung verbessert und die Maßnahmen zur Unterstützung im Wege der geteilten Mittelverwaltung harmonisiert werden sollen, wobei das zentrale Ziel

---

<sup>8</sup> Verordnung (EU) .../..

die Vereinfachung der Umsetzung der Politik ist<sup>9</sup>. Das Instrument für Grenzmanagement und Visa fällt auch im Hinblick auf die geteilte Mittelverwaltung unter diese Verordnung.

Die verschiedenen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführten Fonds der Union verfolgen ergänzende Ziele, und die Mittelverwaltung erfolgt nach einheitlichen Verfahren; daher enthält die Verordnung (EU) Nr. [Dachverordnung] eine Reihe gemeinsamer Grundsätze wie z. B. Partnerschaft. Diese Verordnung enthält auch die gemeinsamen Elemente der strategischen Planung und Programmierung, einschließlich der Bestimmungen über das jeweilige Partnerschaftsabkommen mit den einzelnen Mitgliedstaaten, und legt einen gemeinsamen Ansatz für die Leistungsorientierung der Fonds fest. Dementsprechend sieht sie grundlegende Voraussetzungen und Vorkehrungen für die Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung vor. Außerdem werden gemeinsame Bestimmungen betreffend die Regeln für die Förderfähigkeit, die finanzielle Abwicklung und Verwaltungs- und Kontrollarrangements festgelegt.

- **Variable Geometrie**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 77 Absatz 2 AEUV stellen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Folglich gilt Artikel 4 des Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks in Bezug auf diesen Mitgliedstaat sowie Artikel 4 des Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand in Bezug auf Irland.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen im Hinblick auf Grenzen und Visa eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar, mit dem vier Länder, die nicht Mitgliedstaaten sind, auf Grundlage von Abkommen mit der Union assoziiert sind. Sobald sie angenommen, gemeldet und genehmigt sind, werden die vorgeschlagenen Maßnahmen folglich auch für diese vier Länder gelten.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Generell ist das Außengrenzenmanagement ein Bereich, in dem ein Tätigwerden der Union im Vergleich zu einem einzelstaatlichen Vorgehen der Mitgliedstaaten einen deutlichen Mehrwert bewirkt. Besser als einzelne Mitgliedstaaten kann die Union einen Rahmen für die Solidarität der Union bei der Grenzkontrolle, der Visumpolitik und der Steuerung der Migrationsströme vorgeben und eine Plattform für die Entwicklung gemeinsamer IT-Systeme bieten, um die Umsetzung dieser Politik zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang trägt die in dieser Verordnung vorgesehene finanzielle Unterstützung trägt insbesondere zur Stärkung der nationalen und europäischen Kapazitäten in diesen Bereichen bei. Hierzu zielt die Verordnung unter anderem darauf ab:

- die von einzelnen Mitgliedstaaten zur Sicherung des Raums ohne Binnengrenzen erbrachten Dienstleistungen systematischer zu unterstützen,
- die Zusammenarbeit zwischen Grenz- und anderen Vollzugsbehörden zu fördern und
- für eine spezialisiertere Ausstattung der Mitgliedstaaten zu sorgen, die der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache für gemeinsame Einsätze zur Sicherung des Raums ohne Binnengrenzen zur Verfügung gestellt wird.

---

<sup>9</sup> COM(2018) 375 vom 29. Mai 2018.

Es wird jedoch uneingeschränkt anerkannt, dass nur ein angemessenes Eingreifen erfolgen und die Rolle der Union nicht über das notwendige Maß hinausgehen sollte.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang und fällt in den Anwendungsbereich der Maßnahmen in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Titel V AEUV. Die Ziele und die entsprechenden Mittel stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen, die mit dem Instrument erreicht werden sollen. Die in diesem Vorschlag genannten Maßnahmen beziehen sich auf die europäische Dimension des Grenzmanagements und der gemeinsamen Visumpolitik.

- **Wahl des Instruments**

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-EVALUIERUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Ergebnisse der Evaluierungen des vorausgegangenen Finanzierungsinstruments im Bereich Grenzmanagement und Visa sind in den vorliegenden Vorschlag eingeflossen. Er stützt sich auf die Ex-post-Evaluierung des für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingerichteten Außengrenzenfonds und die Zwischenbewertung des Instruments für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF – Grenzen und Visa), des Fonds für den laufenden Programmplanungszeitraum (2014-2020).

Was die **Wirksamkeit** anbelangt, so wird der ISF – Grenzen und Visa in den Interventionsbereichen – der gemeinsamen Visumpolitik und dem Grenzmanagement – als wirksam erachtet. Der Fonds brachte die Vereinfachung legaler Reisen und den Ausbau der nationalen Kapazitäten der Mitgliedstaaten bei der Ausstellung von Visa voran. Sein Beitrag zur konsularischen Zusammenarbeit und zur verstärkten Zusammenarbeit mit Drittstaaten war bisher in vielen Mitgliedstaaten beschränkt. Die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik wurde durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen unterstützt, wobei insbesondere nationale Visa-Informationssysteme hervorzuheben sind. Der Fonds trug durch den Ausbau der Kapazitäten im Bereich Grenzmanagement an den Außengrenzen der Union zur Wahrung des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums bei. Er leistete einen Beitrag zur Wirksamkeit der Kontrollen an den Außengrenzen, indem Maßnahmen zur Anschaffung, Modernisierung, Aufrüstung und zum Austausch von Grenzkontroll- und Überwachungs-ausrüstung gefördert wurden. Überwiegend aufgrund externer Faktoren wurden begrenzte Fortschritte bei der Förderung der Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung von Personenkontrollen verzeichnet. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wurde durch den Fonds erleichtert, und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, so auch die Anschaffung von Ausrüstung für gemeinsame Einsätze mit Unterstützung des Fonds, trugen zur Solidarität und Lastenteilung bei.

Allgemein deutet die Bewertung – im Rahmen des verfügbaren Datenmaterials – darauf hin, dass die Ergebnisse der Interventionen sowohl hinsichtlich der personellen als auch der finanziellen Mittel mit angemessenen Kosten erreicht wurden. Die Mehrzahl der

Mitgliedstaaten hält jedoch zusätzliche Leitlinien der Kommission für die Durchführung des Fonds für erforderlich. Der wahrgenommene Verwaltungsaufwand kann als ein die Effizienz mindernder Faktor betrachtet werden. Trotz einer Reihe von Maßnahmen zur Vereinfachung und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands nehmen die Mitgliedstaaten diesen Aufwand weiter als hoch und die Umsetzung der vereinfachten Kostenoptionen als problematisch wahr. Bei der direkten Mittelverwaltung ließ sich eine stärkere Vereinfachung feststellen.

Der ursprüngliche Zweck und die Ziele des Fonds sind im Nachgang der Migrationskrise nach wie vor **relevant**. Sowohl in der Programmplanungs- als auch in der Durchführungsphase wurden geeignete Mechanismen eingeführt, um den sich verändernden Erfordernissen Rechnung zu tragen. Die durch den ISF – Grenzen und Visa ermöglichte Flexibilität durch den Transfer von Geld zwischen verschiedenen Zielen trug dazu bei, dass sich wandelnde Erfordernisse berücksichtigt werden konnten. Den Mitgliedstaaten zufolge wäre jedoch eine noch größere Flexibilität dadurch wünschenswert, indem die Mindestzuweisungen an Mitteln für Ziele abgeschafft und die Anzahl der nationalen Ziele verringert würden.

Der Fonds ist als **kohärent** mit anderen EU- und nationalen Interventionen zu betrachten. In der Programmplanungsphase wurde die Kohärenz mit anderen Finanzierungsinstrumenten der EU sichergestellt. Es wurden Koordinierungsmechanismen eingerichtet, um in der Durchführungsphase fortgesetzte Kohärenz zu gewährleisten. Die Überwachungsausschüsse und die zuständigen Behörden spielen eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Kohärenz. Die Ziele des Fonds ergänzen die Ziele anderer nationaler Strategien. In der Programmplanungsphase wurde die Komplementarität mit anderen Finanzierungsinstrumenten der EU eingeplant. Es wurden Koordinierungsmechanismen eingerichtet, um in der Durchführungsphase Komplementarität zu gewährleisten, hier könnte aber nachgebessert werden. Die verschiedenen Durchführungsformen ergänzen einander.

Der Fonds generierte durch innovative Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung **EU-Mehrwert**. Er förderte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Durch den Fonds ermöglichte Schulungsmaßnahmen trugen zur Harmonisierung der Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bei. Ein höherer EU-Mehrwert hätte in den Bereichen der konsularischen Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und der IT-Systeme erwartet werden können.

Die **Zukunftsfähigkeit** der durch den ISF – Grenzen und Visa finanzierten Maßnahmen hängt von der fortlaufenden finanziellen Förderung durch die EU ab, da die nationale Finanzierung offenbar nicht ausreicht, um ein vergleichbares Investitionsniveau zu gewährleisten. Für die langfristige Tragfähigkeit der Maßnahmen spielen Schulungsmaßnahmen eine wichtige Rolle.

- **Konsultation der Interessenträger**

Zwei öffentliche Konsultationen zu EU-Fonds in den Bereichen Migration und Sicherheit liefen vom 10. Januar 2018 bis zum 9. März 2018. Insgesamt unterstrichen die Befragten mit Nachdruck die Notwendigkeit einer Vereinfachung bei der Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten im Bereich Inneres, größerer Flexibilität (insbesondere in Bezug auf die Fähigkeit, auf migrations- und sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren) und einer verstärkten Finanzierung und Unterstützung in Bereichen, in denen ein hohes Maß an Lastenteilung (wie Grenzmanagement) und/oder Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den einschlägigen Agenturen der Union besteht. Den Antworten zufolge lassen sich mit diesen Maßnahmen die Wirksamkeit und Effizienz des Instruments

und der Mehrwert für die EU steigern. Die Interessenträger verwiesen auch auf die Notwendigkeit, die Hebelwirkung der Politik im Bereich Inneres in Drittstaaten zu verstärken.

Die Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder wurden im Rahmen des AMIF-ISF-Ausschusses (Vertreter der für den AMIF und den ISF zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden) konsultiert. Die Mitgliedstaaten lieferten Beiträge zu den wichtigsten Förderprioritäten, Problemen, der Fondsstruktur und den Methoden der Mittelverwaltung. Weitere wichtige Akteure und Begünstigte von AMIF- und ISF-Mitteln durch direkte und indirekte Mittelverwaltung, wie internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, wurden ebenso wie die einschlägigen Agenturen der Union konsultiert.

Die Interessenträger waren sich einig, dass die EU-Ausgaben mit Blick auf einen möglichst hohen EU-Mehrwert die Prioritäten und politischen Verpflichtungen auf Unionsebene widerspiegeln und die Umsetzung des EU-Besitzstands im Bereich Inneres unterstützen sollten. Sie forderten die Bereitstellung ausreichender Mittel, um derzeitige und neue Herausforderungen bewältigen zu können. Auch für die einschlägigen Agenturen der Union sollten entsprechend der Zunahme ihrer Tätigkeiten ausreichende Mittel bereitgestellt werden. Die Interessenträger waren sich über die Notwendigkeit einig, die Fonds strukturell flexibler zu gestalten. Sie waren der Auffassung, dass die mehrjährigen nationalen Programme beibehalten werden sollten, um hinreichend flexibel auf sich verändernde Umstände reagieren zu können. Nach Auffassung der Nichtregierungsorganisationen sollte die direkte Mittelverwaltung ebenfalls beibehalten werden.

Diese Konsultationen bestätigten einen allgemeinen Konsens unter den wichtigsten Interessenträgern hinsichtlich der Notwendigkeit, eine breite Maßnahmenpalette für eine EU-Finanzierung in diesem Politikbereich vorzusehen, auch im Hinblick auf die externe Dimension, eine erhöhte Wirksamkeit der Innenpolitik, die Vereinfachung der Durchführungsmechanismen und Flexibilität, insbesondere in Notfällen.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Vorarbeiten für die künftigen Finanzierungsinstrumente im Bereich Inneres begannen 2016 und wurden 2017 und 2018 fortgesetzt. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde im Jahr 2017 von einem externen Auftragnehmer die Studie *Border management and Visas beyond 2020 (Grenzmanagement und Visa nach 2020)* zum MFR durchgeführt; zudem wurde die Folgenabschätzung durch eine von einem externen Auftragnehmer vorbereitete Studie unterstützt, die im September 2017 gestartet wurde. Diese Studien brachten die verfügbaren Ergebnisse der Bewertungen der bestehenden Finanzinstrumente und der Konsultationen der Interessenträger zusammen und beleuchteten die Probleme, Ziele und politischen Optionen, einschließlich ihrer voraussichtlichen Auswirkungen, wie sie in der Folgenabschätzung untersucht worden waren.

- **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung für den vorliegenden Vorschlag umfasste den Asyl- und Migrationsfonds, den neuen ISF und den IBMF (bestehend aus dem Instrument für Grenzmanagement und Visa und dem Instrument für Zollkontrollausrüstung). Ein Übersichtsblatt zur Folgenabschätzung und eine befürwortende Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrollen ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=de>

In der Folgenabschätzung wurden verschiedene politische Optionen im Hinblick darauf analysiert, wie die Mittel bereitgestellt werden. Dabei wurden Aspekte wie die Kohärenz und Komplementarität mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten, die externe Dimension der Finanzierung im Bereich Migration und Sicherheit, die Flexibilität in einem stabilen finanziellen Umfeld (einschließlich der Thematischen Fazilität), die Methoden der Mittelverwaltung, die Möglichkeit der Bereitstellung von Soforthilfe sowie ein möglicher Mechanismus zur Halbzeitüberprüfung beleuchtet. Die bevorzugte Option basiert auf den Ergebnissen und Empfehlungen aus der Ex-post-Evaluierung von Vorläuferfonds und der Zwischenbewertung der aktuellen Fonds.

Den Empfehlungen des Ausschusses für Regulierungskontrolle wurde in dieser Folgenabschätzung Rechnung getragen. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Anmerkungen und Empfehlungen für Verbesserungen für den Asyl- und Migrationsfonds, das Grenzmanagement- und Visa-Instrument (im Rahmen des integrierten Grenzmanagementfonds) und den Fonds für die innere Sicherheit, und erläutert, wie der Folgenabschätzungsbericht geändert wurde, um dem Rechnung zu tragen.

<b>Wichtigste Anmerkungen des Ausschusses für Regulierungskontrolle</b>	<b>Änderungen der Folgenabschätzung</b>
<p>In der Folgenabschätzung wird nicht erläutert, wie sich die erweiterte Zuständigkeit der EU in diesen Bereichen [des Komplexes Inneres] und die größere Rolle der Agenturen auf das Gesamtsystem auswirken werden.</p>	<p>Für den Asyl- und Migrationsfonds, das Grenzmanagement- und Visa-Instrument (im Rahmen des integrierten Grenzmanagementfonds) und den Fonds für die innere Sicherheit wurde der Bericht überarbeitet, um zu erläutern, wie sich die Erweiterung der Zuständigkeit der EU und die größere Rolle der Agenturen auf die Rolle der jeweiligen Fonds auswirkt (Abschnitt 3.2). Bei der Durchführung der Migrations- und Sicherheitspolitik der Union spielen die Agenturen im Bereich Inneres während der Programmplanungsphase der nationalen Programme eine wichtige Rolle, wohingegen ihre Überwachungstätigkeit in die Halbzeitüberprüfung einfließen würde. Ein erweitertes Mandat der Agenturen hätte nicht den Zweck, die derzeitigen Aufgaben der Mitgliedstaaten zu ersetzen, sondern vielmehr die Maßnahmen der Union und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Migration, des Grenzmanagements und der Sicherheit zu verbessern.</p>
<b>Weitere Anmerkungen und Empfehlungen für Verbesserungen</b>	<b>Änderungen der Folgenabschätzung</b>
<p>(1) Die Folgenabschätzung sollte die wichtigsten Änderungen der Programmstruktur und der Prioritäten im Vergleich zum derzeitigen Programmplanungszeitraum enthalten. Darüber hinaus sollte in der Folgenabschätzung der Umfang der externen Komponente des Programms präzisiert werden, d. h. die Komplementarität mit den außenpolitischen Instrumenten.</p>	<p>Die Folgenabschätzung wurde überarbeitet, um die wichtigsten Änderungen an der Programmstruktur gegenüber dem laufenden Programmplanungszeitraum (Abschnitt 3.2) vorzustellen und den Umfang der externen Komponente und die Komplementarität mit den außenpolitischen Instrumenten zu präzisieren (Abschnitt 3.3). Die Ziele der Fonds entsprechen weitgehend denen ihrer Vorgänger, die im Allgemeinen als ausreichend angesehen wurden, um</p>

	<p>die Umsetzung der politischen Prioritäten der EU zu unterstützen und einen EU-Mehrwert zu schaffen. Die Anpassungen der Prioritäten und Maßnahmen spiegeln die politischen Entwicklungen und die Notwendigkeit von Synergien mit anderen EU-Fonds wider. Die Maßnahmen im Bereich der Außendimension werden nach Maßgabe des auswärtigen Handelns der EU und der Außenpolitik, insbesondere des EU-Außeninstruments, konzipiert und durchgeführt.</p>
<p>(2) In der Folgenabschätzung sollte auch erläutert werden, wie die Erweiterung der Zuständigkeit der EU und eine größere Rolle der Agenturen die Rolle der jeweiligen Programme beeinflussen. Erhöht sie die Notwendigkeit von Maßnahmen auf nationaler Ebene, zur Übertragung von Aufgaben an die Agenturen oder zur Hintanstellung bestimmter Maßnahmen?</p>	<p>Die Änderungen an der Folgenabschätzung tragen dem Hauptanliegen des Ausschusses Rechnung.</p>
<p>(3) Der Ausschuss geht davon aus, dass der neue Mechanismus für leistungsgebundene Reserven bei der Abfassung der Folgenabschätzung noch entwickelt wurde. In der endgültigen Fassung sollte der gewählte Mechanismus jedoch aktualisiert und klarer gefasst werden, und er sollte mit den Erfahrungen aus anderen EU-Fonds (wie dem Ausschuss mündlich erläutert) gerechtfertigt werden.</p>	<p>Die Folgenabschätzung wurde überarbeitet, um den bevorzugten Mechanismus zu aktualisieren und klarer zu beschreiben, wobei die Erfahrungen aus anderen EU-Fonds sowie die Entwicklungen im Rahmen der Vorbereitung der künftigen Dachverordnung in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung zu berücksichtigen sind (Abschnitt 4.1.4). Die bevorzugte Option enthält keine leistungsgebundene Reserve. Für die Zuweisung der zusätzlichen Mittel für die technische Anpassung nach der Hälfte der Laufzeit ist eine Mindesthöhe der finanziellen Abwicklung vorgesehen, während zusätzliche Mittel über die Thematische Fazilität leistungsgebunden bereitgestellt werden sollen.</p>
<p>(4) In der Folgenabschätzung sollte klargestellt werden, wie der neue Notfallmechanismus innerhalb der drei einzelnen Fonds für Migration und Sicherheit funktioniert, und dass die Inanspruchnahme der Soforthilfe aufgrund der neuen Flexibilität der Thematischen Fazilität begrenzt werden sollte. Sie sollte den Vorteil dieses Mechanismus gegenüber dem Notfallmechanismus im vorangegangenen Programmplanungszeitraum erläutern.</p>	<p>Die Folgenabschätzung wurde überarbeitet, um zu klären, wie der neue Notfallmechanismus funktionieren soll (Abschnitt 4.1.3). Die über die Fonds geleistete Soforthilfe sollte die Soforthilfereserve (auf der Ebene des EU-Haushalts) ergänzen und in genau festgelegten Situationen eingesetzt werden. Aufgrund der Flexibilität, die in die Thematische Fazilität eingebettet ist, wird die Inanspruchnahme von Soforthilfe voraussichtlich geringer ausfallen als im laufenden Programmplanungszeitraum. Die Soforthilfe kann im Wege der geteilten, direkten oder indirekten Mittelverwaltung durchgeführt werden.</p>
<p>(5) Die Überwachungsregelungen sind nicht gut entwickelt. In der Folgenabschätzung sollte klargestellt werden, wie der Erfolg der Programme definiert und gemessen werden soll.</p>	<p>Die Folgenabschätzung wurde überarbeitet (Abschnitt 5), um die Messung des Programmerfolgs zu beschreiben. Grundlage hierfür sollen die zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbarten Ziele in den nationalen Programmen sein, und die anschließende Messung der Fortschritte im Hinblick auf diese Ziele erfolgt anhand von Output- und Ergebnisindikatoren, die in den Rechtsvorschlügen enthalten sind. Die Berichterstattungsanforderungen für die geteilte Mittelverwaltung sind in der Dachverordnung</p>

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Durch weitestmöglich gemeinsame Bestimmungen für die Programmdurchführung wird die Dachverordnung<sup>10</sup> die Verwaltung des Instruments vereinfachen. Die Mitgliedstaaten werden darüber hinaus dazu angehalten, noch vereinfachtere Kostenoptionen in Anspruch zu nehmen. Der Prüfansatz wird gestrafft, um den Schwerpunkt stärker auf risikobasierte Prüfungsstichproben zu legen und den Grundsatz der einzigen Prüfung zu befolgen, um den Verwaltungsaufwand zu senken.

Eine weitere Vereinfachung im Rahmen der direkten Mittelverwaltung wird durch die Nutzung gemeinsamer kommissionsweiter IT-Instrumente (eGrants-Managementsystem) erreicht.

- **Grundrechte**

Finanzielle Hilfe aus dem Unionshaushalt ist für die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements unverzichtbar, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, das Überschreiten der Außengrenzen effizient zu steuern und migrationsbezogene Herausforderungen und potenzielle künftige Bedrohungen an diesen Grenzen zu bewältigen und so zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension beizutragen. Diese Ziele werden in vollem Einklang mit den Verpflichtungen der Union im Bereich der Grundrechte verfolgt. Dies wird während der Durchführung des Fonds genau beobachtet werden.

#### 4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

In dem von der Kommission vorgeschlagenen mehrjährigen Finanzrahmen ist für den Zeitraum 2021-2027 für das Instrument für Grenzmanagement und Visa ein Betrag von 8 018 000 000 EUR (in jeweiligen Preisen) angesetzt.

Die Durchführung soll im Wege der geteilten, direkten oder indirekten Mittelverwaltung erfolgen. Die Gesamtmittel werden wie folgt verwendet: Etwa 60 % werden den Programmen der Mitgliedstaaten zugewiesen, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung durchgeführt werden, 40 % werden der Thematischen Fazilität zugewiesen und für spezifische Maßnahmen auf nationaler oder transnationaler Ebene, Unionsmaßnahmen und Soforthilfe eingesetzt. Auf Initiative der Kommission können auch Mittel aus der Thematischen Fazilität für die technische Hilfe verwendet werden.

#### 5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Überwachungs-, Evaluierungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Der Überwachungs- und Evaluierungsrahmen wird u. a. durch eine bessere Methode zur Nachverfolgung von Investitionen mit Mitteln aus mehreren einschlägigen Fonds der Union verbessert, um die rechtzeitige Durchführung zu fördern und sicherzustellen, dass durch

<sup>10</sup> ABl. L [...] vom [...], S. ...

Evaluierungen ein wirksamer Beitrag zu künftigen Überarbeitungen politischer Maßnahmen geleistet wird. Dies geschieht mit Hilfe besserer Indikatoren, einer engeren Zusammenarbeit mit einschlägigen Partnern und von Mechanismen, die Anreize für eine höhere Leistung schaffen sollen. Die Kommission wird eine Halbzeit- und eine rückblickende Evaluierung vornehmen. Die Evaluierungen erfolgen im Einklang mit den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016, in der die drei Organe bestätigten, dass Evaluierungen der geltenden Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen die Grundlage für die Abschätzung der Folgen von Optionen für weitergehende Maßnahmen bilden sollten. Bei den Evaluierungen werden die praktischen Auswirkungen des Instruments anhand von Indikatoren und Zielvorgaben bewertet, und es wird eingehend untersucht, inwieweit das Instrument als relevant, wirksam und effizient eingestuft werden kann, ob es einen hinreichenden EU-Mehrwert schafft und ob Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen besteht. Anhand bestehender Erkenntnisse werden Probleme und Potenziale ermittelt, um die Maßnahmen oder ihre Ergebnisse weiter zu verbessern und zur Maximierung der Wirkung des Instruments beizutragen.

Es wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit den in dieser Verordnung dargelegten Modalitäten und der Dachverordnung über die Durchführung ihrer Programme berichten.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In *Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen* werden Gegenstand und Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung festgelegt und wichtige Begriffe bestimmt. Auch werden die Ziele der Verordnung festgelegt. Der vorgeschlagene Geltungsbereich dieser Artikel fußt weitgehend auf der geltenden Verordnung für den Fonds für die innere Sicherheit – Grenzen und Visa, berücksichtigt werden aber zugleich neue politische Entwicklungen wie die Einrichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache einschließlich der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die Modernisierung der gemeinsamen Visumpolitik und die Entwicklung neuer IT-Großsysteme und ihrer Interoperabilität. Ein starker Akzent liegt darauf, Maßnahmen mit einer europäischen Dimension zu fördern.

In *Kapitel II – Finanz- und Durchführungsrahmen* werden die allgemeinen Grundsätze für die Unterstützung im Rahmen der Verordnung festgelegt und betont, wie wichtig es ist, Kohärenz und Komplementarität mit einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumenten zu gewährleisten. Ferner werden die Modalitäten für die Mittelverwaltung bei den im Rahmen der Verordnung geförderten Maßnahmen festgelegt: geteilte, direkte und indirekte Mittelverwaltung. Der Vorschlag, verschiedene Methoden der Mittelverwaltung weiter zu kombinieren, beruht auf der positiven Erfahrung mit dem derzeitigen Finanzierungsinstrument.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels werden die gemeinsamen Bestimmungen festgelegt. Der Vorschlag weist die Finanzmittel für das Instrument sowie deren Verwendung über die verschiedenen Durchführungsmodalitäten aus.

Der zweite Abschnitt beschreibt den Durchführungsrahmen für den Teil des Instruments in geteilter Mittelverwaltung, insbesondere hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Programme. Die Voraussetzungen, die für im Rahmen der Verordnung unterstützte Maßnahmen gelten, werden ebenfalls aufgeführt, genau wie jene in Zusammenhang mit der Anschaffung von Ausrüstung und Schulungsmaßnahmen. In dem Abschnitt werden detailliert die Modalitäten für die Halbzeitüberprüfung der Programme der Mitgliedstaaten sowie zur Durchführung

spezifischer Maßnahmen und für die Betriebskostenunterstützung einschließlich der Transit-Sonderregelung beschrieben.

Der dritte Abschnitt legt die Bestimmungen für im Zuge der direkten und indirekten Mittelverwaltung durchgeführte Maßnahmen fest, während der vierte Abschnitt die Bestimmungen für Soforthilfe enthält, die im Wege der geteilten, direkten oder indirekten Mittelverwaltung durchgeführt werden kann.

Der fünfte und letzte Abschnitt enthält die notwendigen Vorschriften zu den Überwachungs-, Berichterstattungs-, Informations- und Kommunikationsanforderungen sowie zur Evaluierung.

Das *Kapitel III – Übergangs- und Schlussbestimmungen* beinhaltet die Bestimmungen, die für die Übertragung bestimmter Befugnisse an die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten erforderlich sind, und legt das Ausschussverfahren fest. Es ist festgelegt, dass die Verordnung in allen ihren Teilen verbindlich sein und ab dem 1. Januar 2021 unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten wird.

Vorschlag für eine

## **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

### **zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 77 Absatz 2 und 79 Absatz 2 Buchstabe d,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>11</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>12</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Zuge des sich wandelnden Migrationsdrucks in der Europäischen Union und gemeinsamer Sicherheitsbelange ist die Aufrechterhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem freien Personenverkehr einerseits und der Sicherheit andererseits unabdingbar. Das Ziel der Union, gemäß Artikel 67 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, sollte unter anderem durch gemeinsame Maßnahmen bezüglich des Überschreitens von Binnengrenzen durch Personen und der Grenzkontrollen an den Außengrenzen sowie die gemeinsame Visumpolitik erreicht werden.
- (2) Nach Artikel 80 AEUV gilt für die Politik der Union in diesem Bereich und ihre Umsetzung, auch in finanzieller Hinsicht, der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten.
- (3) In der am 25. September 2017 unterzeichneten Erklärung von Rom bekannten sich die 27 Mitgliedstaaten nachdrücklich zu einem sicheren und geschützten Europa und zum Aufbau einer Union, in der die Außengrenzen gesichert sind und eine wirksame, verantwortliche und nachhaltige Migrationspolitik, bei der internationale Normen geachtet werden, zum Tragen kommt, sowie zu einem Europa, das entschlossen gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vorgeht.
- (4) Ziel der Unionspolitik im Bereich des Schutzes der Außengrenzen ist die Entwicklung und Einführung eines integrierten Grenzmanagements auf nationaler Ebene und auf Ebene der Union als Voraussetzung für den freien Personenverkehr innerhalb der Union und als wesentliches Element des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

---

<sup>11</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>12</sup> ABl. C vom , S. .

- (5) Das integrierte europäische Grenzmanagement, das der mit der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>13</sup> eingerichteten Europäischen Grenz- und Küstenwache, die aus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden gebildet wird, obliegt, ist erforderlich, um die Migrationssteuerung und die Sicherheit zu verbessern.
- (6) Eines der Hauptziele, das die Kommission in ihrer Mitteilung „Die Europäische Migrationsagenda“<sup>14</sup> in Bezug auf den Umgang mit den einschlägigen Herausforderungen hervorgehoben hatte, besteht darin, das legale Reisen zu erleichtern und zugleich irregulärer Migration und Sicherheitsrisiken vorzubeugen.
- (7) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. Dezember 2016<sup>15</sup> kontinuierliche Ergebnisse bei der Interoperabilität von Informationssystemen und Datenbanken der EU gefordert. Auf seiner Tagung vom 23. Juni 2017<sup>16</sup> mahnte er an, die Interoperabilität zwischen Datenbanken zu verbessern; die Kommission nahm am 12. Dezember 2017 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen<sup>17</sup> an.
- (8) Um die Integrität des Schengen-Raums zu wahren und sein Funktionieren zu verbessern, sind die Mitgliedstaaten seit dem 6. April 2017 verpflichtet, EU-Bürger beim Überschreiten der Außengrenzen der EU einem systematischen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken zu unterziehen. Des Weiteren hat die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet, in der diesen nahegelegt wurde, Polizeikontrollen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besser zu nutzen.
- (9) Eine finanzielle Hilfe aus dem Haushalt der Union ist für die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements unverzichtbar, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, das Überschreiten der Außengrenzen effizient zu steuern und den Migrationsdruck und potenzielle künftige Bedrohungen an diesen Grenzen zu bewältigen und gleichzeitig zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte beizutragen.
- (10) Um die Umsetzung des integrierten europäischen Grenzmanagements mit seinen Komponenten nach Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/1624 – d. h. Grenzkontrollen, Such- und Rettungseinsätze im Rahmen der Grenzüberwachung, Risikoanalysen, Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache unterstützt und koordiniert wird), Zusammenarbeit auf Ebene der Behörden (einschließlich des regelmäßigen Informationsaustauschs), Zusammenarbeit mit Drittstaaten, technische und operative Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums zur besseren Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Einsatz modernster Technologien, Qualitätssicherungsmechanismen und Solidaritätsmechanismen – zu fördern und sicherzustellen, dass es in die Praxis umgesetzt wird, sollten die Mitgliedstaaten eine angemessene finanzielle Hilfe seitens der Union erhalten.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

<sup>14</sup> COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015.

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/12/15/euco-conclusions-final/pdf>

<sup>16</sup> [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates](#) vom 22./23. Juni 2017.

<sup>17</sup> COM(2017) 794 final.

- (11) Da die Zollbehörden der Mitgliedstaaten eine wachsende Zahl von Aufgaben übernommen haben, die oft auch die Sicherheit betreffen und an den Außengrenzen stattfinden, muss für die Gewährleistung einheitlicher Grenz- und Zollkontrollen an den Außengrenzen eine angemessene finanzielle Hilfe der Mitgliedstaaten aus dem Unionshaushalt gesorgt werden. Dies wird nicht nur die Zollkontrollen verstärken, sondern auch den rechtmäßigen Handel erleichtern und so zu einer sicheren und effizienten Zollunion beitragen.
- (12) Daher ist es erforderlich, als Nachfolgeinstrument des mit der Verordnung (EU) 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>18</sup> für den Zeitraum 2014-2020 eingerichteten Fonds für die innere Sicherheit einen Fonds für integriertes Grenzmanagement (im Folgenden der „Fonds“) zu schaffen.
- (13) Aufgrund der rechtlichen Besonderheiten im Zusammenhang mit Titel V AEUV und den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit den Strategien in den Bereichen Außengrenzen und Zollkontrollen ist es nicht möglich, den Fonds im Rahmen eines einzigen Instruments aufzulegen.
- (14) Deshalb sollte der Fonds als umfassender Rahmen für die finanzielle Hilfe seitens der Union im Bereich Grenzmanagement und Visa eingerichtet werden, der das mit dieser Verordnung geschaffene Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (im Folgenden „Instrument“) sowie das mit der Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>19</sup> eingeführte Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Zollkontrollausrüstung umfasst. Dieser Rahmen sollte durch die Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>20</sup> ergänzt werden, auf die sich die vorliegende Verordnung hinsichtlich der Vorschriften über die geteilte Mittelverwaltung stützen sollte.
- (15) Bei der Durchführung des Instruments sollten die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte und Grundsätze und die internationalen Verpflichtungen der Union uneingeschränkt eingehalten werden.
- (16) Das Instrument sollte auf die mit der Unterstützung seiner Vorgänger erzielten Ergebnisse und Investitionen aufbauen, d. h. auf den mit der Entscheidung Nr. 547/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>21</sup> eingerichteten Außengrenzenfonds für die Jahre 2007 bis 2013 und das Instrument für Außengrenzen und Visa im Rahmen des für den Zeitraum 2014-2020 mit der Verordnung (EU) 515/2014<sup>22</sup> eingerichteten Fonds für die innere Sicherheit, und sollte diese unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen ausweiten.
- (17) Um einheitliche und hochwertige Kontrollen an den Außengrenzen zu gewährleisten und den legalen grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu erleichtern, sollte das Instrument zur Entwicklung eines integrierten europäischen Grenzmanagements beitragen, dass alle Maßnahmen bezüglich Politik, Recht, systematischer Zusammenarbeit, Lastenteilung, Beurteilung der jeweiligen Situation und der sich ändernden Umstände in Bezug auf die Orte des irregulären Grenzübertritts der Einwanderer, Personal, Ausrüstung und Technologie umfasst, die auf verschiedenen Ebenen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und

---

<sup>18</sup> Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143).

<sup>19</sup> ABl. L [...] vom [...], S. [...].

<sup>20</sup> ABl. L [...] vom [...], S. [...].

<sup>21</sup> ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143).

der Europäischen Grenz- und Küstenwache in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie Drittstaaten oder anderen EU-Stellen, insbesondere der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), Europol und internationalen Organisationen getroffen werden.

- (18) Das Instrument sollte zur Verbesserung der Effizienz bei der Bearbeitung von Visumanträgen im Hinblick auf die Ermittlung und Beurteilung der Sicherheit und der Risiken der irregulären Migration sowie zur Erleichterung der Bearbeitung von Visumanträgen für Bona-fide-Reisende beitragen. Es sollte insbesondere finanzielle Hilfe für die weitere Digitalisierung der Bearbeitung von Visumanträgen im Hinblick auf rasche, sichere und kundenfreundliche Visumverfahren bieten, die sowohl den Antragstellern als auch den Konsulaten zugutekommt. Ferner sollte damit eine weltweit hohe konsularische Präsenz gewährleistet werden. Zudem sollte das Instrument der einheitlichen Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik und ihrer Modernisierung dienen.
- (19) Im Rahmen des Aufbaus eines gemeinsamen integrierten Grenzmanagementsystems, mit dem das Schengen-System insgesamt an Funktionsfähigkeit gewinnt, sollten mit dem Instrument zudem Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzkontrollen im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten gefördert werden.
- (20) Um das Außengrenzenmanagement zu verbessern, zur Verhütung und Bekämpfung irregulärer Migration und zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Union beizutragen, sollte das Instrument zudem auch dem Aufbau von auf bestehenden und/oder neuen IT-Systemen basierenden IT-Großsystemen dienen. Es sollte ferner die Interoperabilität zwischen den einschlägigen Informationssystemen der EU – d.h. zwischen dem Einreise-/Ausreisensystem (EES)<sup>23</sup>, dem Visa-Informationssystem (VIS)<sup>24</sup>, dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)<sup>25</sup>, Eurodac<sup>26</sup>, dem Schengener Informationssystem (SIS)<sup>27</sup> und dem Europäischen Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN)<sup>28</sup> – in den Mitgliedstaaten gefördert werden, damit diese Informationssysteme der EU und ihre Daten einander ergänzen. Das Instrument sollte im Anschluss an die Umsetzung der Interoperabilitätskomponenten auf zentraler Ebene (d. h. des Europäischen Suchportals (ESP), des gemeinsamen Dienstes für den Abgleich biometrischer Daten (gemeinsamer BMS), des gemeinsamen Speichers für Identitätsdaten (CIR) und eines Detektors für Mehrfachidentitäten (MID))<sup>29</sup> zu den erforderlichen Entwicklungen auf nationaler Ebene beitragen.
- (21) Das Instrument sollte die Maßnahmen zur Durchführung des integrierten europäischen Grenzmanagements in Einklang mit den Grundsätzen der geteilten Verantwortung und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die die zwei Säulen der Europäischen Grenz- und Küstenwache bilden, ergänzen

---

<sup>23</sup> Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

<sup>24</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

<sup>25</sup> COM(2016) 731 final vom 16. November 2016.

<sup>26</sup> COM(2016) 272 final/2 vom 4. Mai 2016.

<sup>27</sup> COM(2016) 881 final, 882 final und 883 final vom 21. Dezember 2016.

<sup>28</sup> COM(2017) 344 final vom 29. Juni 2017.

<sup>29</sup> COM(2017) 794 final vom 12. Dezember 2017.

und verstärken. Dies bedeutet insbesondere, dass die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung ihrer Programme die analytischen Instrumente und die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgearbeiteten operativen und technischen Leitlinien sowie die erstellten Lehrpläne, beispielsweise die gemeinsamen Kernlehrpläne für die Schulung des Grenzschutzpersonals, einschließlich der Komponenten, die die Grundrechte und den Zugang zu internationalem Schutz betreffen, berücksichtigen sollten. Im Interesse der Komplementarität zwischen den Aufgaben der Agentur und den Befugnissen der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen sowie der Kohärenz und der Vermeidung von Kostenineffizienz sollte die Kommission die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache zu den Entwürfen der nationalen Programme, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden, und insbesondere zu den im Rahmen der Betriebskostenunterstützung finanzierten Maßnahmen, konsultieren, soweit dies in die Zuständigkeit der Agentur fällt.

- (22) Das Instrument sollte die Umsetzung des Hotspot-Konzepts nach Maßgabe der Kommissionsmitteilung „Die Europäische Migrationsagenda“, das vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25./26. Juni 2015<sup>30</sup> bekräftigt wurde, fördern. Mit dem Hotspot-Konzept werden die Mitgliedstaaten, die einem unverhältnismäßigen Migrationsdruck an den Außengrenzen der Union ausgesetzt sind, operativ unterstützt. Damit erhalten die Mitgliedstaaten im Geiste der geteilten Verantwortung und der Solidarität sowie im Hinblick auf die Wahrung der Integrität des Schengen-Raums integrierte, umfassende und gezielte Unterstützung.
- (23) Wenn insbesondere nach einer Schengen-Evaluierung im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates<sup>31</sup> Mängel oder mögliche Risiken festgestellt werden, sollten die betroffenen Mitgliedstaaten darüber hinaus im Interesse verstärkter Solidarität im gesamten Schengen-Raum und im Geiste der geteilten Verantwortung für den Schutz der Außengrenzen der Union angemessen auf die Lage reagieren, indem sie die Mittel aus ihren nationalen Programmen einsetzen, um gemäß der genannten Verordnung angenommene Empfehlungen im Anschluss an die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Einklang mit Artikel 13 der Verordnung (EU) 2016/1624 durchgeführten Schwachstellenbeurteilungen umzusetzen.
- (24) Mit dem Instrument sollte durch finanzielle Unterstützung die Solidarität und geteilte Verantwortung mit den Mitgliedstaaten, die die Schengen-Bestimmungen über Außengrenzen und Visa vollständig anwenden, und den Mitgliedstaaten, die sich auf eine vollständige Teilnahme an Schengen vorbereiten, zum Ausdruck gebracht werden, und es sollte von den Mitgliedstaaten im Interesse der gemeinsamen Strategie der Union für das Außengrenzenmanagement genutzt werden.
- (25) Gemäß dem Protokoll Nr. 5 der Beitrittsakte von 2003<sup>32</sup> über den Transit von Personen auf dem Landweg zwischen dem Kaliningrader Gebiet und den übrigen Teilen der Russischen Föderation sollten durch das Instrument alle zusätzlichen Kosten getragen werden, die durch die Anwendung der spezifischen Bestimmungen des für diesen Transit geltenden Besitzstands der Union entstehen, d. h. der Verordnung (EG) Nr. 693/2003 des Rates<sup>33</sup> und der Verordnung

---

<sup>30</sup> Dok. EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3.

<sup>31</sup> Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

<sup>32</sup> ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 946.

<sup>33</sup> Verordnung (EG) Nr. 693/2003 des Rates vom 14. April 2003 zur Einführung eines Dokuments für den erleichterten Transit (FTD) und eines Dokuments für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) sowie zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion und des Gemeinsamen Handbuchs (ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 8).

(EG) Nr. 694/2003 des Rates<sup>34</sup>. Die weitere finanzielle Hilfe wegen entgangener Gebühren sollte allerdings von der geltenden Visa-Regelung der Union mit der Russischen Föderation abhängen.

- (26) Um einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels des Instruments zu leisten, sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass ihre Programme den spezifischen Zielen des Instruments Rechnung tragen, dass die gewählten Prioritäten im Einklang mit den vereinbarten Prioritäten der EU und den in Anhang II genannten Durchführungsmaßnahmen stehen und dass die Zuweisung von Mitteln für die einzelnen Ziele und Maßnahmen den Herausforderungen und Bedürfnissen verhältnismäßig ist und bewirkt, dass die Ziele erreicht werden können.
- (27) Es sollten Synergien, Konsistenz und Effizienz mit anderen EU-Fonds angestrebt werden und Überschneidungen zwischen den Maßnahmen vermieden werden.
- (28) Die Rückkehr/Rückführung von Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Rückkehrentscheidung eines Mitgliedstaats ergangen ist, gehört zu den Komponenten des integrierten europäischen Grenzmanagements gemäß der Verordnung (EU) 2016/1624; aufgrund der Art und des Ziels fallen jedoch Maßnahmen im Bereich Rückkehr/Rückführung nicht in den Interventionsbereich des Instruments, sondern in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) .../... [neuer AMF]<sup>35</sup>.
- (29) Um der wichtigen Rolle der Zollbehörden der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen gerecht zu werden und sicherzustellen, dass sie über ausreichende Mittel zur Wahrnehmung ihrer breit gefächerten Aufgaben an diesen Grenzen verfügen, sollten diesen nationalen Behörden durch das mit der Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates [neuer Fonds für Zollkontrollausrüstung] geschaffene Instrument für die finanzielle Hilfe im Bereich Zollkontrollausrüstung die notwendigen Mittel zur Investition in Ausrüstungen für die Durchführung von Zollkontrollen sowie Ausrüstungen, die über die Zollkontrolle hinaus auch für andere Zwecke wie Grenzkontrollen eingesetzt werden können, bereitgestellt werden.
- (30) Die meisten Zollkontrollausrüstungen dürften sich gleichermaßen oder teilweise auch für Kontrollen der Einhaltung anderer Rechtsvorschriften, z. B. Vorschriften zu Grenzmanagement, Visa oder polizeilicher Vorschriften eignen. Daher wird der Fonds für integriertes Grenzmanagement aus zwei unterschiedlichen jedoch sich gegenseitig ergänzenden Instrumenten für die Anschaffung von Ausrüstung gebildet. Zum einen wird in dem mit dieser Verordnung eingerichteten Instrument für Grenzmanagement und Visa jene Ausrüstung von der Finanzierung ausgeschlossen, die sowohl für das Grenzmanagement als auch für Zollkontrollen verwendet werden kann. Zum anderen wird mit dem Instrument für Zollkontrollausrüstung jedoch nicht nur Ausrüstung finanziert, die hauptsächlich für Zollkontrollen eingesetzt werden kann, sondern die über die Zollkontrollen hinaus auch für weitere Zwecke wie Grenzkontrollen und Sicherheit eingesetzt werden kann. Mit dieser Aufteilung wird die Zusammenarbeit auf Ebene der Behörden als Komponente des integrierten europäischen Grenzmanagements nach Maßgabe von Artikel 4 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/1624 gefördert und eine Zusammenarbeit der Zoll- und Grenzbehörden ermöglicht sowie die Wirkung des Unionshaushalt durch die gemeinsame Nutzung und die Interoperabilität der Kontrollausrüstung maximiert.
- (31) Die Grenzüberwachung auf See gilt als eine der Aufgaben der Küstenwache, die im maritimen Bereich der Union ausgeführt wird. Nationale Behörden, die Aufgaben der Küstenwache

---

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 694/2003 des Rates vom 14. April 2003 über einheitliche Formate von Dokumenten für den erleichterten Transit (FTD) und Dokumenten für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 693/2003 (ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 15).

<sup>35</sup> ABl. L [...] vom [...], S. [...].

wahrnehmen, sind ebenfalls für ein breites Spektrum an Aufgaben zuständig, darunter unter anderem für die Sicherheit des Seeverkehrs, die Gefahrenabwehr, die Suche und Rettung, die Grenzkontrolle, die Fischereiaufsicht, die Zollkontrolle, die allgemeine Strafverfolgung und den Umweltschutz. Durch den weiten Umfang der Aufgaben der Küstenwache fallen diese in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche der Union, die im Hinblick auf wirksamere und effizientere Ergebnisse Synergieeffekte anstreben sollten.

- (32) Zusätzlich zur Zusammenarbeit in der Union im Bereich der Küstenwache zwischen der mit der Verordnung (EU) 2016/1624 eingerichteten Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, der mit der Verordnung (EG) 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>36</sup> eingerichteten Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs und der mit der Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates<sup>37</sup> eingerichteten Europäischen Fischereiaufsichtsagentur sollte auch auf nationaler Ebene ein kohärenteres Vorgehen im Marinebereich erreicht werden. Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren im maritimen Umfeld sollten mit der integrierten europäischen Grenzverwaltung und mit den maritimen Sicherheitsstrategien im Einklang stehen.
- (33) Um die Komplementarität zu verbessern und die Maßnahmen im Marinebereich kohärenter zu gestalten sowie Doppelarbeit zu vermeiden und Haushaltsengpässe in einem kostenintensiven Bereich wie dem Marinebereich zu verringern, sollte das Instrument Seeeesätze mit Mehrzweckcharakter unterstützen, deren Hauptziel die Grenzüberwachung ist, mit denen aber zugleich weitere Ziele verfolgt werden könnten.
- (34) Bei aus dem Instrument geförderten Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittstaaten sollten Synergien und Kohärenz mit anderen Maßnahmen außerhalb der Union voll zum Tragen kommen, die durch die Außenfinanzierungsinstrumente der Union unterstützt werden. Insbesondere sollte bei der Durchführung derartiger Maßnahmen eine völlige Übereinstimmung mit den Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Außentätigkeit der Union und ihrer Außenpolitik in Bezug auf das betreffende Land oder die betreffende Region angestrebt werden. Was die externe Dimension anbetrifft, sollte mit dem Instrument die Förderung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und die weitere Verstärkung der Schlüsselaspekte von deren Grenzüberwachungs- und Grenzmanagementskapazitäten in Bereichen zielgerichtet unterstützt werden, die für die Migrationspolitik und die Sicherheitsziele der Union von Interesse sind.
- (35) Die Mittel aus dem Haushalt der Union sollten in erster Linie in Tätigkeiten fließen, bei denen ein Tätigwerden der Union im Vergleich zu einseitigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten einen Mehrwert bewirkt. Besser als einzelne Mitgliedstaaten kann die Union für einen Rahmen sorgen, der die Solidarität der Union bei der Überwachung der Grenzen, der gemeinsamen Visumpolitik und der Steuerung der Migrationsströme zum Ausdruck bringt, und eine Plattform für die Entwicklung gemeinsamer IT-Systeme zur Unterstützung dieser Politik bereitstellen; die nach dieser Verordnung geleistete finanzielle Hilfe wird insbesondere zur Stärkung der nationalen Kapazitäten und denen der Union in diesen Bereichen beitragen.
- (36) Ein Mitgliedstaat kann – auch was den Einsatz von Betriebsausrüstung im Rahmen dieses Instruments anbelangt – als nicht konform mit dem einschlägigen Besitzstand der Union eingestuft werden, wenn er seinen Verpflichtungen aus den Verträgen im Bereich

---

<sup>36</sup> Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (ABl. L 208 vom 5.8.2002, S. 1).

<sup>37</sup> Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates vom 26. April 2005 zur Errichtung einer Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. L 128 vom 21.5.2005, S. 1).

Grenzmanagement und Visa nicht nachgekommen ist, wenn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union bei der Umsetzung des Besitzstands zu Grenzmanagement und Visa durch einen Mitgliedstaat besteht oder in einem Evaluierungsbericht im Rahmen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus Mängel im betreffenden Bereich festgestellt werden.

- (37) Das Instrument sollte dem Bedürfnis nach mehr Flexibilität und Vereinfachung Rechnung tragen und dabei den Anforderungen an die Berechenbarkeit genügen und eine gerechte und transparente Mittelverteilung sicherstellen, damit die in dieser Verordnung dargelegten Ziele erreicht werden können.
- (38) Diese Verordnung sollte die Zuweisung von Ausgangsbeträgen an die Programme der Mitgliedstaaten regeln, die auf der Grundlage der Kriterien nach Anhang I berechnet werden, und die die Länge und die Gefährdungsstufen der Abschnitte der Land- und Seegrenzen, das Arbeitsaufkommen an den Flughäfen und in den Konsulaten sowie die Zahl der Konsulate widerspiegeln.
- (39) Diese Ausgangsbeträge bilden die Grundlage für die langfristigen Investitionen der Mitgliedstaaten. Um Änderungen der Ausgangslage wie dem Druck an den Außengrenzen der EU und dem Arbeitsaufkommen an den Außengrenzen und in den Konsulaten Rechnung zu tragen, wird den Mitgliedstaaten zur Hälfte der Laufzeit ein Zusatzbetrag auf der Grundlage der neuesten verfügbaren statistischen Daten des Verteilungsschlüssels und unter Berücksichtigung des Stands der Durchführung der Programme zugewiesen.
- (40) Da sich die Herausforderungen im Bereich Grenzmanagement und Visa stetig wandeln, muss die Zuweisung der Mittel an Veränderungen der Migrationsströme, den Druck an den Grenzen und die Sicherheitsbedrohungen angepasst werden, und die Finanzierung muss auf die Prioritäten mit dem höchsten Mehrwert für die Union ausgerichtet werden. Um auf dringende Bedürfnisse, Änderungen der Politik und der Unionsprioritäten zu reagieren und die Finanzierung auf Maßnahmen mit einem hohen Mehrwert für die Union auszurichten, wird ein Teil der Mittel bei Bedarf für spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen und Soforthilfe über eine Thematische Fazilität zugewiesen.
- (41) Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, einen Teil ihrer Programmzuweisung für Maßnahmen nach Anhang IV einzusetzen, indem ihnen ein höherer Unionsbeitrag zugutekommt.
- (42) Das Instrument sollte einen Beitrag zu den mit dem Grenzmanagement, der gemeinsamen Visumpolitik und IT-Großsystemen verbundenen Betriebskosten leisten und die Mitgliedstaaten somit in die Lage versetzen, die Kapazitäten, die für diese Leistung zugunsten der gesamten Union von zentraler Bedeutung sind, aufrechtzuerhalten. Ein solcher Beitrag besteht in der vollständigen Erstattung spezifischer mit den Zielen des Instruments zusammenhängender Kosten und sollte integraler Bestandteil der Programme der Mitgliedstaaten sein.
- (43) Ein Teil der im Rahmen des Instruments verfügbaren Mittel könnte zudem zusätzlich zur ursprünglichen Zuweisung für Programme der Mitgliedstaaten zur Durchführung spezifischer Maßnahmen zugeteilt werden. Diese spezifischen Maßnahmen sollten auf Unionsebene festgelegt werden und eine Kooperation oder gemeinsame Maßnahmen in den Fällen voraussetzen, in denen Entwicklungen in der Union die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für einen oder mehrere Mitgliedstaaten erfordern, wie die Anschaffung von technischer Ausrüstung im Rahmen nationaler Programme der Mitgliedstaaten, die für die operativen Maßnahmen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die Modernisierung der Bearbeitung von Visumanträgen, die Entwicklung neuer IT-Großsysteme und die

Schaffung der Interoperabilität zwischen diesen Systemen benötigt werden. Diese spezifischen Maßnahmen werden in den Arbeitsprogrammen der Kommission festgelegt.

- (44) Ergänzend zur Umsetzung des politischen Ziels dieses Instruments auf nationaler Ebene im Rahmen der Programme der Mitgliedstaaten sollte das Instrument auch Maßnahmen auf Unionsebene fördern. Diese Maßnahmen sollten allgemeinen strategischen Zwecken innerhalb des Interventionsbereichs des Instruments im Zusammenhang mit politischen Analysen und Innovationen, dem grenzübergreifenden gegenseitigen Austausch und länderübergreifenden Partnerschaften und der Erprobung neuer Initiativen und Maßnahmen in der gesamten Union dienen.
- (45) Um die Unionskapazitäten für eine unverzügliche Reaktion auf unvorhergesehenen oder unverhältnismäßigen Migrationsdruck insbesondere an den Grenzabschnitten, an denen im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>38</sup> ein derart hohes Risiko festgestellt wurde, dass das Funktionieren des gesamten Schengen-Raums gefährdet ist, oder auf eine hohe Belastung der Visaabteilungen der Konsulate der Mitgliedstaaten oder Risiken für die Grenzsicherheit zu verbessern, sollte im Einklang mit dem Rahmen dieser Verordnung Soforthilfe geleistet werden können.
- (46) Das politische Ziel dieses Instruments wird auch mithilfe von Finanzierungsinstrumenten und Haushaltsgarantien im Rahmen des/der Politikbereichs/Politikbereiche [...] des Fonds „InvestEU“ angegangen werden. Die finanzielle Hilfe sollte genutzt werden, um Marktversagen oder suboptimale Investitionsbedingungen auf verhältnismäßige Weise auszugleichen, wobei die Maßnahmen private Finanzierung weder duplizieren oder verdrängen noch den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen sollten. Die Maßnahmen sollten einen klaren europäischen Mehrwert aufweisen.
- (47) Mit der vorliegenden Verordnung wird für das gesamte Instrument eine Finanzausstattung festgesetzt, die für das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen im Sinne der Nummer 17 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>39</sup> bilden soll.
- (48) Die Verordnung (EU, Euratom) .../... [neue Haushaltsordnung] (im Folgenden „Haushaltsordnung“)<sup>40</sup> findet auf dieses Instrument Anwendung. Sie regelt den Vollzug des Unionshaushalts und enthält unter anderem Bestimmungen zu Finanzhilfen, Preisgeldern, Auftragsvergabe, indirektem Haushaltsvollzug, finanzieller Unterstützung, Finanzierungsinstrumenten und Haushaltsgarantien. Um die Kohärenz bei der Durchführung der Finanzierungsprogramme der Union zu gewährleisten, findet die Haushaltsordnung für Maßnahmen Anwendung, die in direkter oder indirekter Mittelverwaltung im Rahmen dieses Instruments durchgeführt werden.
- (49) Im Hinblick auf die Durchführung von Maßnahmen in geteilter Mittelverwaltung sollte das Instrument Bestandteil eines kohärenten Rechtsrahmens sein, der aus dieser Verordnung, der Haushaltsordnung und der Verordnung (EU) Nr. .../... [Dachverordnung] gebildet wird.
- (50) Mit der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] wird der Rahmen für Maßnahmen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds Plus

---

<sup>38</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

<sup>39</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>40</sup> ABl. C vom , S. .

(ESF+), dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), dem Asyl- und Migrationsfonds (AMF), dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF) und dem Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI) im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) festgelegt, darunter insbesondere die Vorschriften für die Programmierung, Überwachung und Evaluierung sowie Verwaltung und Kontrolle der EU-Fonds in geteilter Mittelverwaltung. Darüber hinaus gilt es, die Ziele des Instruments für Grenzmanagement und Visa in der vorliegenden Verordnung zu präzisieren und spezifische Bestimmungen für Maßnahmen festzulegen, die aus diesem Instrument finanziert werden können.

- (51) Die Arten der Finanzierung und die Methoden der Durchführung gemäß dieser Verordnung sollten danach ausgewählt werden, ob sie zur Verwirklichung der spezifischen Ziele der Maßnahmen und zur Erzielung von Ergebnissen geeignet sind, unter besonderer Berücksichtigung der Kontrollkosten, des Verwaltungsaufwands und des Risikos von Interessenkonflikten. Dabei sollte die Verwendung von Pauschalbeträgen, Pauschalfinanzierungen und Kosten je Einheit berücksichtigt werden und darüber hinaus auch Finanzierungsformen, die nicht mit den in Artikel 125 Absatz 1 der Haushaltsordnung genannten Kosten in Verbindung stehen.
- (52) Gemäß der Verordnung (EU) .../... [neue Haushaltsordnung]<sup>41</sup>, der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>42</sup>, der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2988/95 des Rates<sup>43</sup>, der Verordnung (Euratom, EG), Nr. 2185/96 des Rates<sup>44</sup> und der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates<sup>45</sup> sollen die finanziellen Interessen der Union geschützt werden, indem verhältnismäßige Maßnahmen unter anderem zur Prävention, Aufdeckung, Behebung und Untersuchung von Unregelmäßigkeiten und Betrug, zur Einziehung entgangener, rechtsgrundlos gezahlter oder nicht widmungsgemäß verwendeter Mittel und gegebenenfalls verwaltungsrechtliche Sanktionen ergriffen werden. Insbesondere kann das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) gemäß der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 sowie der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 Untersuchungen, einschließlich Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, durchführen, um festzustellen, ob ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder eine sonstige rechtswidrige Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegt. Wie in der Richtlinie (EU) 2017/1371<sup>46</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehen ist, kann die Europäische Staatsanwaltschaft (im Folgenden „EUSTa“) gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 Betrugsfälle und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten untersuchen und ahnden. Nach der Haushaltsordnung ist jede Person oder Stelle, die Unionsmittel erhält, verpflichtet, uneingeschränkt am Schutz der finanziellen Interessen der Union mitzuwirken, der Kommission, dem OLAF, der EUSTa und dem Europäischen

---

<sup>41</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>42</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

<sup>43</sup> Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

<sup>44</sup> 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 (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

<sup>45</sup> Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

<sup>46</sup> Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

Rechnungshof (im Folgenden „EuRH“) die erforderlichen Rechte und den Zugang zu gewähren und sicherzustellen, dass an der Ausführung von Unionsmitteln beteiligte Dritte gleichwertige Rechte gewähren.

- (53) Auf diese Verordnung finden die von Europäischem Parlament und Rat gemäß Artikel 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassenen horizontalen Haushaltsvorschriften Anwendung. Diese Vorschriften sind in der Haushaltsordnung festgelegt und regeln insbesondere das Verfahren für die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplans durch Finanzhilfen, Auftragsvergabe, Preisgelder, indirekten Haushaltsvollzug sowie die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure. Die auf der Grundlage von Artikel 322 AEUV erlassenen Vorschriften betreffen auch den Schutz der finanziellen Interessen der Union gegen generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, da die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine unverzichtbare Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und eine wirksame EU-Finanzierung ist.
- (54) Gemäß Artikel 94 des Beschlusses 2013/755/EU des Rates<sup>47</sup> können natürliche Personen und Stellen eines überseeischen Landes oder Gebiets vorbehaltlich der Bestimmungen und Ziele des Instruments und der möglichen Regelungen, die für den mit dem Land oder Gebiet verbundenen Mitgliedstaat gelten, finanziell unterstützt werden.
- (55) Nach Artikel 349 AEUV und im Einklang mit der Kommissionsmitteilung „Eine verstärkte und erneuerte Partnerschaft mit den Gebieten in äußerster Randlage der EU“, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 12. April 2018 billigte, sollten die betreffenden Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre nationalen Programme den aufkommenden Bedrohungen in den Gebieten in äußerster Randlage Rechnung tragen. Mit dem Instrument erhalten die Mitgliedstaaten geeignete Mittel, um die Gebiete in äußerster Randlage angemessen zu unterstützen.
- (56) Gemäß den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016<sup>48</sup> ist es erforderlich, diesen Fonds auf der Grundlage von Daten zu evaluieren, die aufgrund spezifischer Überwachungsanforderungen erhoben werden, wobei gleichzeitig aber Überregulierung und Verwaltungsaufwand insbesondere für die Mitgliedstaaten vermieden werden. Diese Anforderungen können bei Bedarf messbare Indikatoren als Grundlage für die Evaluierung der Auswirkungen des Instruments in der Praxis umfassen. Um den Erfolg des Instruments zu messen, sollten gemeinsame Indikatoren und damit einhergehende Ziele in Bezug auf die einzelnen spezifischen Ziele des Instruments festgelegt werden.
- (57) Angesichts der Notwendigkeit, den Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken und im Einklang mit den Zusagen der Union das Pariser Übereinkommen und die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung umzusetzen, wird das Instrument zu den Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zum Erreichen des allgemeinen Ziels beitragen, dass 25 % der EU-Ausgaben zur Verwirklichung von Klimazielen verwendet werden. Während der Vorbereitung und Durchführung des Instruments werden relevante Maßnahmen ermittelt und im Rahmen der jeweiligen Evaluierungen und Überprüfungen neu bewertet.
- (58) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Durchführung des Instruments im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung]

---

<sup>47</sup> Beschluss 2013/755/EU des Rates vom 25. November 2013 über die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Union („Übersee-Assoziationsbeschluss“) ( ABl. L 344 vom 19.12.2013, S. 1).

<sup>48</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 13. April 2016 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (Abl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

und dieser Verordnung anhand der Indikatoren und der Rechnungslegungsstandards überwachen.

- (59) Um nicht-wesentliche Elemente der vorliegenden Verordnung zu ergänzen und zu ändern, sollte der Kommission die Befugnis zum Erlass von Rechtsakten nach Maßgabe des Artikels 290 AEUV in Bezug auf die für eine höhere Kofinanzierung in Betracht kommenden Maßnahmen nach Anhang IV, die Betriebskostenunterstützung und die Weiterentwicklung des gemeinsamen Rahmens für die Überwachung und Evaluierung übertragen werden. Die Kommission sollte im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeiten unbedingt – auch auf der Ebene von Sachverständigen – angemessene Konsultationen durchführen, die mit den Grundsätzen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016<sup>49</sup> in Einklang stehen.
- (60) Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>50</sup> ausgeübt werden. Das Prüfverfahren sollte für den Erlass von Durchführungsrechtsakten, in denen die gemeinsamen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Unterrichtung der Kommission, niedergelegt sind, angewendet werden; angesichts ihrer rein technischen Natur sollte das Beratungsverfahren für den Erlass von Durchführungsrechtsakten in Bezug auf die Modalitäten für die Unterrichtung der Kommission im Rahmen der Programmplanung und Berichterstattung angewendet werden.
- (61) Die Beteiligung eines Mitgliedstaats an diesem Instrument sollte sich nicht mit seiner Beteiligung an einem befristeten Finanzierungsinstrument der Union überschneiden, das den Empfängermitgliedstaaten dabei hilft, unter anderem Maßnahmen an den neuen Außengrenzen der Union zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf Grenzen und Visa und Kontrolle der Außengrenzen zu finanzieren.
- (62) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>51</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A und B des Beschlusses 1999/437/EG des Rates<sup>52</sup> genannten Bereich gehören.
- (63) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>53</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates<sup>54</sup> genannten Bereich gehören.

---

<sup>49</sup> ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

<sup>50</sup> ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

<sup>51</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

<sup>52</sup> Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

<sup>53</sup> ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

<sup>54</sup> Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der

- (64) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>55</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A, B und G des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates<sup>56</sup> genannten Bereich fallen.
- (65) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch sie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Da diese Verordnung der Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung angenommen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (66) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates<sup>57</sup> nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an ihrer Annahme und ist weder durch diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (67) Es ist sachgerecht, die Geltungsdauer dieser Verordnung an die Geltungsdauer der Verordnung (EU, Euratom) .../... des Rates [Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen] anzupassen<sup>58</sup> —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## KAPITEL I

### ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

#### *Artikel 1*

#### **Gegenstand**

- (1) Mit dieser Verordnung wird im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (im Folgenden „Fonds“) ein Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (im Folgenden „Instrument“) geschaffen.

---

Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

<sup>55</sup> ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

<sup>56</sup> Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

<sup>57</sup> Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

<sup>58</sup> ABl. L [...] vom [...], S. [...].

- (2) Diese Verordnung bildet zusammen mit der Verordnung (EU) .../... [Instrument für Zollkontrollausrüstung], mit der im Rahmen des [Fonds für integriertes Grenzmanagement]<sup>59</sup> ein Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Zollkontrollausrüstung geschaffen wird, den Fonds.
- (3) Diese Verordnung legt die Ziele des Instruments fest, die Mittelausstattung für den Zeitraum 2021-2027, die Formen der Unionsfinanzierung und die Finanzierungsbestimmungen.

## Artikel 2

### Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Mischfinanzierungsmaßnahme“ eine aus dem Unionshaushalt unterstützte Maßnahme, einschließlich von Maßnahmen im Rahmen der Mischfinanzierungsfazilitäten nach Artikel 2 Nummer 6 der Haushaltsordnung, die nicht rückzahlbare Formen der Unterstützung und/oder Finanzierungsinstrumente aus dem Unionshaushalt mit rückzahlbaren Formen der Unterstützung von Entwicklungsfinanzierungs- oder anderen öffentlichen Finanzierungsinstitutionen sowie von kommerziellen Finanzinstituten und Investoren kombinieren;
2. „Grenzübergangsstelle“ einen von den zuständigen Behörden für das Überschreiten der Außengrenzen zugelassenen und notifizierten Ort des Grenzübertritts im Sinne des Artikels 2 Nummer 8 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>60</sup>;
3. „integriertes europäisches Grenzmanagement“ die in Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/1624 aufgeführten Komponenten;
4. „Außengrenzen“ die Landgrenzen der Mitgliedstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschiffahrts-, See- und Binnenseehäfen, auf die die Bestimmungen des Unionsrechts über das Überschreiten der Außengrenzen Anwendung finden, einschließlich der Binnengrenzen, an denen die Kontrollen noch nicht aufgehoben wurden;
5. „Außengrenzabschnitt“ die Gesamtheit oder einen Teil der Land- oder Seeaußengrenze eines Mitgliedstaats im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013;
6. „Hotspot“ ein Gebiet im Sinne des Artikels 2 Nummer 10 der Verordnung (EU) 2016/1624;
7. „Binnengrenzen, an denen die Kontrollen noch nicht aufgehoben wurden,“
  - a) die gemeinsame Grenze zwischen einem Mitgliedstaat, der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendet, und einem Mitgliedstaat, der gemäß seiner Beitrittsakte zur uneingeschränkten Anwendung dieses Besitzstands verpflichtet ist, für den der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist;
  - b) die gemeinsame Grenze zwischen zwei Mitgliedstaaten, die gemäß ihren jeweiligen Beitrittsakten zur uneingeschränkten Anwendung des Schengen-

<sup>59</sup> ABl. L [...] vom [...], S. [...].

<sup>60</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

Besitzstands verpflichtet sind, für die der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist.

### *Artikel 3*

#### **Ziele des Instruments**

- (1) Das politische Ziel des Instruments als Teil des Fonds für integriertes Grenzmanagement besteht darin, durch ein solides und wirksames integriertes europäisches Grenzmanagement an den Außengrenzen dazu beizutragen, ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten und gleichzeitig den freien Personenverkehr innerhalb der Union unter uneingeschränkter Einhaltung der Grundrechtsverpflichtungen der Union zu wahren.
- (2) Im Rahmen des in Absatz 1 genannten politischen Ziels leistet das Instrument einen Beitrag zu folgenden spezifischen Zielen:
  - a) Unterstützung eines wirksamen integrierten europäischen Grenzmanagements durch die Europäische Grenz- und Küstenwache in geteilter Verantwortung zwischen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden, um legitime Grenzübertritte zu erleichtern, illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität zu verhindern und aufzudecken und die Migrationsströme wirksam zu steuern;
  - b) Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik, um den legalen Reiseverkehr zu erleichtern und Migrations- und Sicherheitsrisiken vorzubeugen.
- (3) Das Instrument trägt im Wege der in Anhang II aufgeführten Durchführungsmaßnahmen zu den in Absatz 2 genannten spezifischen Zielen bei.

### *Artikel 4*

#### **Gegenstand der Unterstützung**

- (1) Aus dem Instrument werden im Rahmen der in Artikel 3 genannten Ziele und im Einklang mit den Durchführungsmaßnahmen in Anhang II insbesondere die in Anhang III aufgeführten Maßnahmen unterstützt.
- (2) Zur Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung können aus dem Instrument im Einklang mit den in Anhang III aufgeführten Prioritäten der Union Maßnahmen gegebenenfalls mit Bezug zu Drittstaaten oder in Drittstaaten gemäß Artikel 5 unterstützt werden.
- (3) Folgende Maßnahmen sind nicht förderfähig:
  - a) die in Anhang III Nummer 1 Buchstabe a genannten Maßnahmen an Binnengrenzen, an denen die Kontrollen noch nicht aufgehoben wurden;
  - b) Maßnahmen im Zusammenhang mit der vorübergehenden, ausnahmsweisen Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen im Sinne der Verordnung (EU) 2016/399;
  - c) in Bezug auf die Kontrolle von Waren:
    1. Maßnahmen, deren ausschließliches Ziel oder ausschließliche Wirkung die Kontrolle von Waren ist;
    2. Anschaffung, Wartung und Modernisierung von Ausrüstung, ausgenommen Transportmittel, bei denen eines der Ziele oder Wirkungen die Kontrolle von Waren ist;

3. sonstige Maßnahmen auf der Grundlage dieser Verordnung, deren vorrangiges Ziel oder vorrangige Wirkung die Kontrolle von Waren ist.

In einer Notlage können die Maßnahmen, die nach diesem Absatz nicht förderfähig sind, als förderfähig betrachtet werden.

#### *Artikel 5*

### **Förderfähige Stellen**

- (1) Förderfähig sind:
  - a) Rechtsträger mit Sitz in einem der folgenden Länder:
    - i) einem Mitgliedstaat oder einem mit ihm verbundenen überseeischen Land oder Gebiet;
    - ii) einem im Arbeitsprogramm aufgeführten Drittstaat nach den dort genannten Bedingungen;
  - b) nach Unionsrecht gegründete Rechtsträger oder internationale Organisationen..
- (2) Natürliche Personen sind nicht förderfähig.
- (3) Rechtsträger mit Sitz in einem Drittland dürfen ausnahmsweise teilnehmen, wenn dies zur Erreichung des Ziels einer bestimmten Maßnahme erforderlich ist.
- (4) Rechtsträger, die an Konsortien mit mindestens zwei unabhängigen Stellen beteiligt sind, welche in verschiedenen Mitgliedstaaten oder mit ihnen verbundenen überseeischen Ländern und Gebieten oder in Drittstaaten ihren Sitz haben, sind förderfähig.

## **KAPITEL II**

# **FINANZ- UND DURCHFÜHRUNGSRAHMEN**

### **ABSCHNITT 1**

#### ***GEMEINSAME BESTIMMUNGEN***

#### *Artikel 6*

### **Allgemeine Grundsätze**

- (1) Die im Rahmen dieser Verordnung geleistete Unterstützung ergänzt Interventionen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und ist darauf ausgerichtet, einen Mehrwert in Bezug auf die Ziele dieser Verordnung zu bewirken.
- (2) Die Kommission und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die auf der Grundlage dieser Verordnung und von den Mitgliedstaaten geleistete Unterstützung mit den entsprechenden Tätigkeiten, Politiken und Prioritäten der Union im Einklang steht und die anderen Instrumente der Union ergänzt.

- (3) Das Instrument wird in geteilter, direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a, b oder c der Haushaltsordnung durchgeführt.

#### *Artikel 7*

##### **Mittelausstattung**

- (1) Die Finanzausstattung für die Durchführung des Instruments für den Zeitraum 2021-2027 beträgt 8 018 000 000 EUR zu jeweiligen Preisen.
- (2) Die Finanzausstattung wird wie folgt eingesetzt:
- a) 4 811 000 000 EUR werden den in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programmen zugewiesen, davon 157 200 000 EUR für die Transit-Sonderregelung gemäß Artikel 16.
  - b) 3 207 000 000 EUR werden der Thematischen Fazilität zugewiesen.
- (3) Bis zu 0,52 % der Finanzausstattung werden der technischen Hilfe auf Initiative der Kommission für die Durchführung des Instruments zugewiesen.
- (4) Nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der jeweiligen Assoziierungsabkommen werden Vereinbarungen getroffen, um Art und Modalitäten der Beteiligung von Ländern zu bestimmen, die bei der Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert sind. Die Finanzbeiträge dieser Länder werden zu den Gesamtmitteln addiert, die gemäß Absatz 1 aus dem Haushalt der Union bereitgestellt werden.

#### *Artikel 8*

##### **Allgemeine Bestimmungen zur Durchführung der Thematischen Fazilität**

- (1) Die Finanzausstattung gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b wird mittels der Thematischen Fazilität im Wege der geteilten, direkten oder indirekten Mittelverwaltung, wie in den Arbeitsprogrammen vorgesehen, flexibel zugewiesen. Aus der Thematischen Fazilität werden die folgenden Komponenten finanziert:
- a) spezifische Maßnahmen,
  - b) Unionsmaßnahmen und
  - c) Soforthilfe.
- Die Finanzausstattung der Thematischen Fazilität wird auch zur Unterstützung von technischer Hilfe auf Initiative der Kommission eingesetzt.
- (2) Aus der Thematischen Fazilität werden entsprechend den vereinbarten Unionsprioritäten nach Anhang II Prioritäten mit einem hohen Mehrwert für die Union oder dringende Erfordernisse finanziert.
- (3) Werden die Mittel aus der Thematischen Fazilität den Mitgliedstaaten im Wege der direkten oder indirekten Mittelverwaltung gewährt, ist sicherzustellen, dass die ausgewählten Projekte nicht Gegenstand einer mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission in Bezug auf eine Vertragsverletzung nach Artikel 258 AEUV sind, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben oder die Leistung der Projekte gefährdet.
- (4) Werden die Mittel aus der Thematischen Fazilität im Wege der geteilten Mittelverwaltung ausgeführt, prüft die Kommission im Hinblick auf Artikel 18 und Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung], ob die geplanten Maßnahmen nicht Gegenstand einer mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission in Bezug auf eine

Vertragsverletzung nach Artikel 258 AEUV sind, die die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben oder die Leistung der Projekte gefährdet.

- (5) Die Kommission legt den Gesamtbetrag fest, der für die Thematische Fazilität aus den jährlichen Mitteln des Unionshaushalts zur Verfügung gestellt wird.
- (6) Die Kommission nimmt Finanzierungsbeschlüsse nach Artikel 110 der Haushaltsordnung für die Thematische Fazilität an, bestimmt die zu unterstützenden Ziele und Maßnahmen und legt die Beträge für die einzelnen Komponenten gemäß Absatz 1 fest. In den Finanzierungsbeschlüssen wird gegebenenfalls der Mischfinanzierungsmaßnahmen insgesamt vorbehaltene Betrag ausgewiesen.
- (7) Nach Annahme eines Finanzierungsbeschlusses gemäß Absatz 3 kann die Kommission die in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten Programme entsprechend ändern.
- (8) Die Finanzierungsbeschlüsse können für ein oder mehrere Jahre gelten und eine oder mehrere Komponenten der Thematischen Fazilität abdecken.

## **ABSCHNITT 2**

### ***UNTERSTÜTZUNG UND DURCHFÜHRUNG IN GETEILTER MITTELVERWALTUNG***

#### *Artikel 9*

##### **Anwendungsbereich**

- (1) Dieser Abschnitt gilt für den in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a genannten Teil der Finanzausstattung und für die zusätzlichen Mittel, die nach Maßgabe des Kommissionsbeschlusses über die Thematische Fazilität gemäß Artikel 8 in geteilter Mittelverwaltung eingesetzt werden.
- (2) Die Unterstützung nach Maßgabe dieses Abschnitts erfolgt in geteilter Mittelverwaltung gemäß Artikel 63 der Haushaltsordnung und der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung].

#### *Artikel 10*

##### **Haushaltsmittel**

- (1) Die in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a genannten Mittel (Richtbeträge) werden den von den Mitgliedstaaten in geteilter Mittelverwaltung durchgeführten nationalen Programmen (im Folgenden „Programme“) wie folgt zugewiesen:
  - a) 4 009 000 000 EUR den Mitgliedstaaten entsprechend den Kriterien in Anhang I;
  - b) 802 000 000 EUR den Mitgliedstaaten zur Anpassung der Mittelzuweisungen für die Programme gemäß Artikel 13 Absatz 1.
- (2) Wird der in Absatz 1 Buchstabe b genannte Betrag nicht zugewiesen, so kann der verbleibende Betrag zu dem in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b genannten Betrag addiert werden.

#### *Artikel 11*

##### **Kofinanzierungssätze**

- (1) Der Beitrag aus dem Unionshaushalt beläuft sich auf höchstens 75 % der förderfähigen Gesamtausgaben eines Projekts.

- (2) Für Projekte, die im Rahmen spezifischer Maßnahmen durchgeführt werden, kann der Beitrag aus dem Unionshaushalt auf 90 % der förderfähigen Gesamtausgaben angehoben werden.
- (3) Für die in Anhang IV aufgeführten Maßnahmen kann der Beitrag aus dem Unionshaushalt auf 90 % der förderfähigen Gesamtausgaben angehoben werden.
- (4) Für die Betriebskostenunterstützung einschließlich der Transit-Sonderregelung kann der Beitrag aus dem Unionshaushalt auf 100 % der förderfähigen Gesamtausgaben angehoben werden.
- (5) Für Soforthilfe kann der Beitrag aus dem Unionshaushalt auf 100 % der förderfähigen Gesamtausgaben angehoben werden.
- (6) In dem Kommissionsbeschluss zur Genehmigung eines Programms werden der Kofinanzierungssatz und der Höchstbetrag für die Unterstützung aus diesem Instrument für die in den Absätzen 1 bis 5 genannten Maßnahmenarten festgelegt.
- (7) Für jedes spezifische Ziel wird in dem Kommissionsbeschluss festgelegt, ob der Kofinanzierungssatz für das spezifische Ziel anzuwenden ist auf
  - a) den Gesamtbeitrag, einschließlich des öffentlichen und privaten Beitrags, oder
  - b) nur auf den öffentlichen Beitrag.

## *Artikel 12*

### **Programme**

- (1) Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die in seinem Programm berücksichtigten Prioritäten mit den Prioritäten der Union und den Herausforderungen im Bereich Grenzmanagement und Visa im Einklang stehen, darauf eingehen und voll und ganz dem Besitzstand der Union in diesem Bereich und den vereinbarten Unionsprioritäten entsprechen. Die Mitgliedstaaten tragen bei der Festlegung der Prioritäten ihrer Programme dafür Sorge, dass die in Anhang II aufgeführten Durchführungsmaßnahmen angemessen berücksichtigt werden.
- (2) Die Kommission trägt dafür Sorge, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und gegebenenfalls eu-LISA in den Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, frühzeitig in die Ausarbeitung der Programme der Mitgliedstaaten einbezogen werden.
- (3) Die Kommission konsultiert die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache zu den Entwürfen der Programme unter besonderer Berücksichtigung der im Rahmen der Betriebskostenunterstützung finanzierten Tätigkeiten gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a, um die Kohärenz und die Komplementarität der Maßnahmen der Agentur und der Mitgliedstaaten im Bereich des Grenzmanagements zu gewährleisten sowie eine Doppelfinanzierung zu vermeiden und Kosteneffizienz zu erreichen.
- (4) Die Kommission kann die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und gegebenenfalls eu-LISA in die Überwachungs- und Evaluierungsaufgaben nach Abschnitt 5 einbeziehen, insbesondere um sicherzustellen, dass die mit Unterstützung aus dem Instrument durchgeführten Maßnahmen mit dem Besitzstand der Union in diesem Bereich und den vereinbarten Unionsprioritäten im Einklang stehen.
- (5) Im Anschluss an die Annahme von Empfehlungen nach Maßgabe dieser Verordnung im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 und der Empfehlungen, die im Rahmen von Schwachstellenbeurteilungen nach der Verordnung (EU) 2016/1624 erteilt werden, prüft der betreffende Mitgliedstaat gemeinsam mit der Kommission, wie am zweckmäßigsten vorzugehen ist, um diese Empfehlungen mit Unterstützung aus diesem Instrument umzusetzen.

- (6) Die Kommission bezieht die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache gegebenenfalls in die Prüfung der zweckmäßigsten Vorgehensweise zur Umsetzung der Empfehlungen mit Unterstützung aus diesem Instrument ein.
- (7) Im Zuge der Durchführung des Absatzes 5 macht der betreffende Mitgliedstaat die Umsetzung der Maßnahmen zur Behebung festgestellter Mängel, insbesondere Maßnahmen zur Behebung schwerwiegender Mängel und als nicht konform bewerteter Aspekte, zu einer Priorität seines Programms.
- (8) Erforderlichenfalls wird das betreffende Programm geändert, um den Empfehlungen nach Absatz 5 Rechnung zu tragen. Je nach den Auswirkungen der Anpassung kann das überarbeitete Programm von der Kommission genehmigt werden.
- (9) In Zusammenarbeit und Absprache mit der Kommission und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, soweit diese zuständig ist, kann der betreffende Mitgliedstaat Mittel im Rahmen seines Programms, einschließlich der für die Betriebskostenunterstützung vorgesehenen Mittel, neu zuweisen, um den Empfehlungen nach Absatz 5, die finanzielle Auswirkungen haben, nachzukommen.
- (10) Beschließt ein Mitgliedstaat, Projekte mit oder in einem Drittstaat mit Unterstützung aus dem Instrument durchzuführen, so konsultiert er vor Projektbeginn die Kommission.
- (11) Beschließt ein Mitgliedstaat, Maßnahmen mit oder in einem Drittstaat mit Unterstützung aus dem Instrument in Bezug auf das Beobachten, Aufspüren, Identifizieren, Verfolgen und Verhindern unbefugter Grenzübertreite sowie Abfang- beziehungsweise Aufgriffsmaßnahmen zur Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität oder als Beitrag zum Schutz und zur Rettung des Lebens von Migranten durchzuführen, so trägt er dafür Sorge, dass der Kommission jede bilaterale oder multilaterale Übereinkunft mit dem betreffenden Drittstaat gemäß Artikel 20 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 übermittelt worden ist.
- (12) Für Betriebsausrüstung, einschließlich Transportmitteln, und Kommunikationssysteme, die für wirksame und sichere Grenzkontrollen benötigt werden und die mit Unterstützung aus diesem Instrument angeschafft werden, gilt Folgendes:
  - a) Vor Einleitung der Verfahren zur Anschaffung von Betriebsausrüstung, einschließlich Transportmitteln, und Kommunikationssystemen mit Unterstützung aus dem Instrument tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass diese Ausrüstung und Systeme den von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache festgelegten Standards entsprechen, sofern solche Standards vorhanden sind, und überprüfen mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache die betreffenden technischen Spezifikationen, um die Interoperabilität der von der Europäischen Grenz- und Küstenwache verwendeten Ausrüstungsgegenstände sicherzustellen.
  - b) Alle großen Betriebsausrüstungen für das Grenzmanagement wie die von den Mitgliedstaaten angeschafften Luft- und Seetransportmittel und Ausrüstungen für die Luft- und Seeüberwachung, werden im Pool für technische Ausrüstung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Hinblick auf die Bereitstellung dieser Ausrüstungsgegenstände nach Artikel 39 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2016/1624 registriert.
  - c) Die Mitgliedstaaten können beschließen, mit Unterstützung aus dem Instrument Ausrüstungsgegenstände für Mehrzweckseinsätze auf See anzuschaffen, sofern diese Gegenstände, wenn sie von den zuständigen nationalen Behörden eingesetzt werden, innerhalb eines Jahres zumindest während 60 % der gesamten Einsatzzeit für nationale Zwecke für Grenzüberwachungseinsätze verwendet werden. Diese

Ausrüstungsgegenstände werden im Pool für technische Ausrüstung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Hinblick auf ihre Bereitstellung nach Artikel 39 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2016/1624 registriert.

- d) Zur Unterstützung einer kohärenten Planung der Fähigkeitenentwicklung für die Europäische Grenz- und Küstenwache und im Hinblick auf eine etwaige gemeinsame Auftragsvergabe übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission im Rahmen der Berichterstattung gemäß Artikel 27 die verfügbare mehrjährige Planung für die Ausrüstung, die auf der Grundlage des Instruments angeschafft werden soll. Die Kommission übermittelt diese Informationen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache.
- (13) Schulungen auf dem Gebiet des Grenzmanagements, die mit Unterstützung aus diesem Instrument durchgeführt werden, müssen auf den entsprechenden vereinheitlichten und qualitätsgesicherten europäischen Bildungsstandards und gemeinsamen Schulungsstandards für Grenz- und Küstenwachepersonal basieren.
- (14) Die Mitgliedstaaten verfolgen insbesondere die in Anhang IV aufgeführten Maßnahmen. Um auf unvorhergesehene oder neue Gegebenheiten reagieren zu können oder die effektive Durchführung der Finanzierung sicherzustellen, wird der Kommission die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zur Änderung des Anhangs IV zu erlassen.
- (15) Die Programmplanung nach Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] stützt sich auf die Interventionsarten in Tabelle 1 des Anhangs VI.

### *Artikel 13*

#### **Halbzeitüberprüfung**

- (1) Im Jahr 2024 weist die Kommission den Zusatzbetrag nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b anhand der in Anhang I Nummer 1 Buchstabe c und Nummern 2 bis 11 genannten Kriterien den Programmen der betreffenden Mitgliedstaaten zu. Die Zuweisung erfolgt auf der Grundlage der neuesten verfügbaren statistischen Daten in Bezug auf die in Anhang I Nummer 1 Buchstabe c und Nummern 2 bis 11 genannten Kriterien. Sie gilt für den Zeitraum ab dem Kalenderjahr 2025.
- (2) Sollten für mindestens 10 % der ursprünglichen Mittelzuweisung für ein Programm gemäß Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a keine Anträge auf Zwischenzahlung im Einklang mit Artikel 85 der Verordnung (EU) .../... [neue Dachverordnung] eingegangen sein, so hat der betreffende Mitgliedstaat für sein Programm keinen Anspruch auf zusätzliche Mittel nach Absatz 1.
- (3) Bei der Zuweisung der Mittel aus der Thematischen Fazilität ab 2025 werden gegebenenfalls die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Leistungsrahmens nach Artikel 12 der Verordnung (EU) .../... [neue Dachverordnung] und festgestellte Mängel bei der Durchführung berücksichtigt.

### *Artikel 14*

#### **Spezifische Maßnahmen**

- (1) Spezifische Maßnahmen sind transnationale oder nationale Projekte im Einklang mit den Zielen dieser Verordnung, für die ein, mehrere oder alle Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel für ihre Programme erhalten können.

- (2) Zusätzlich zu ihrer nach Artikel 10 Absatz 1 berechneten Mittelzuweisung können die Mitgliedstaaten Mittel für spezifische Maßnahmen erhalten, sofern solche Mittel im Programm entsprechend ausgewiesen werden und zur Umsetzung der Ziele dieser Verordnung beitragen.
- (3) Außer in hinreichend begründeten Fällen, die von der Kommission durch eine Änderung des Programms genehmigt werden, dürfen diese Mittel nicht für andere Maßnahmen des Programms verwendet werden.

#### *Artikel 15*

##### **Betriebskostenunterstützung**

- (1) Die Betriebskostenunterstützung ist Teil der Mittelzuweisung für einen Mitgliedstaat, der als Unterstützung für die Behörden eingesetzt werden kann, die für die Aufgaben und Leistungen, die eine öffentliche Dienstleistung für die Union darstellen, zuständig sind.
- (2) Die Mitgliedstaaten können jeweils bis zu 30 % des aus dem Instrument für ihr Programm bereitgestellten Betrags verwenden, um die Betriebskostenunterstützung der Behörden zu finanzieren, die für die Aufgaben und Leistungen, die eine öffentliche Dienstleistung für die Union darstellen, zuständig sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten verwenden die Betriebskostenunterstützung im Einklang mit dem Besitzstand der Union im Bereich Grenzen und Visa.
- (4) Die Mitgliedstaaten begründen im Programm und in den jährlichen Leistungsberichten nach Artikel 27, wie sie die Betriebskostenunterstützung verwendet haben, um die Ziele dieser Verordnung zu erreichen. Vor Genehmigung des Programms bewertet die Kommission nach Konsultation der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Hinblick auf deren Zuständigkeiten gemäß Artikel 12 Absatz 3 die Ausgangslage in den Mitgliedstaaten, die ihre Absicht bekundet haben, Betriebskostenunterstützung in Anspruch zu nehmen; dabei berücksichtigt sie die von den betreffenden Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen und gegebenenfalls die Informationen aus Schengen-Evaluierungen und Schwachstellenbeurteilungen sowie die sich daran anschließenden Empfehlungen.
- (5) Unbeschadet des Artikels 4 Absatz 3 Buchstabe c konzentriert sich die Betriebskostenunterstützung auf die in Anhang VII festgelegten spezifischen Aufgaben und Leistungen.
- (6) Um auf unvorhergesehene oder neue Gegebenheiten reagieren zu können oder die effektive Durchführung der Finanzierung sicherzustellen, wird der Kommission die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zur Änderung der in Anhang VII genannten spezifischen Aufgaben und Leistungen zu erlassen.

#### *Artikel 16*

##### **Betriebskostenunterstützung für die Transit-Sonderregelung**

- (1) Das Instrument stellt eine finanzielle Unterstützung als Ausgleich für entgangene Gebühren für Transitvisa und zusätzliche Kosten infolge der Durchführung der Regelung über das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 693/2003 und der Verordnung (EG) Nr. 694/2003 bereit.
- (2) Die Litauen für die Transit-Sonderregelung gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a zugewiesenen Mittel werden Litauen als zusätzliche Betriebskostenunterstützung im Einklang

mit den in Anhang VII genannten für eine Betriebskostenunterstützung in Betracht kommenden Maßnahmen im Rahmen des Programms bereitgestellt.

- (3) Abweichend von Artikel 15 Absatz 2 kann Litauen für die Durchführung der Transit-Sonderregelung zusätzlich zu dem in Artikel 15 Absatz 2 vorgesehenen Betrag den diesem Land nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a zugewiesenen Betrag verwenden, um die Betriebskostenunterstützung zu finanzieren.
- (4) Die Kommission und Litauen überprüfen die Anwendung dieses Artikels im Fall von Änderungen, die sich auf die Existenz oder das Funktionieren der Transit-Sonderregelung auswirken.

### **ABSCHNITT 3**

#### ***UNTERSTÜTZUNG UND DURCHFÜHRUNG IM WEGE DER DIREKTEN UND INDIREKTEN MITTELVORWALTUNG***

##### *Artikel 17*

##### **Anwendungsbereich**

Die Unterstützung im Rahmen dieses Abschnitts erfolgt entweder direkt durch die Kommission im Einklang mit Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a der Haushaltsordnung oder indirekt im Einklang mit Buchstabe c des genannten Artikels.

##### *Artikel 18*

##### **Unionsmaßnahmen**

- (1) Unionsmaßnahmen sind transnationale Projekte oder Projekte von besonderem Interesse für die Union, die im Einklang mit den Zielen dieser Verordnung stehen.
- (2) Auf Initiative der Kommission kann das Instrument verwendet werden, um im Einklang mit den Anhängen II und III Unionsmaßnahmen zu finanzieren, die die in Artikel 3 genannten Ziele dieser Verordnung betreffen.
- (3) Im Rahmen von Unionsmaßnahmen können Mittel in allen in der Haushaltsordnung vorgesehenen Formen zur Verfügung gestellt werden, insbesondere als Finanzhilfen, Preisgelder und Auftragsvergabe. Ferner sind Finanzierungen in Form von Finanzierungsinstrumenten mit Mischfinanzierungsmaßnahmen möglich.
- (4) In direkter Mittelverwaltung geleistete Finanzhilfen werden nach Maßgabe des [Titels VIII] der Haushaltsordnung gewährt und verwaltet.
- (5) Der Bewertungsausschuss, der die Vorschläge bewertet, kann sich aus externen Sachverständigen zusammensetzen.
- (6) Beiträge zu einem auf Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsmechanismus können das Risiko abdecken, das mit der Einziehung von von Empfängern geschuldeten Mitteln verbunden ist, und gelten als ausreichende Sicherheitsleistung im Sinne der Haushaltsordnung. Es gilt [Artikel X] der Verordnung (EU) .../... [Nachfolgeverordnung der Garantiefondsverordnung].

##### *Artikel 19*

##### **Mischfinanzierungsmaßnahmen**

Mischfinanzierungsmaßnahmen im Rahmen dieses Instruments werden im Einklang mit der [InvestEU-Verordnung] und [Titel X] der Haushaltsordnung durchgeführt.

#### *Artikel 20*

### **Technische Hilfe auf Ebene der Kommission**

Aus dem Instrument können Maßnahmen der technischen Hilfe auf Initiative oder im Auftrag der Kommission gefördert werden. Diese Maßnahmen können zu 100 % finanziert werden.

#### *Artikel 21*

### **Prüfungen**

Die Ergebnisse der Prüfungen der Verwendung des Unionsbeitrags, die von Personen oder Stellen – was auch solche einschließt, die nicht im Auftrag von Organen oder Einrichtungen der Union tätig sind – durchgeführt werden, bilden die Grundlage für die Feststellung der allgemeinen Zuverlässigkeit gemäß Artikel 127 der Haushaltsordnung.

#### *Artikel 22*

### **Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit**

- (1) Die Empfänger von Unionsmitteln machen deren Herkunft durch kohärente, wirksame und verhältnismäßige gezielte Information verschiedener Zielgruppen, darunter die Medien und die Öffentlichkeit, bekannt und stellen sicher, dass die Unionsförderung Sichtbarkeit erhält, insbesondere im Rahmen von Informationskampagnen zu den Maßnahmen und deren Ergebnissen.
- (2) Die Kommission führt Maßnahmen zur Information und Kommunikation über dieses Instrument, die diesbezüglichen Maßnahmen und die Ergebnisse durch. Mit den diesem Instrument zugewiesenen Mitteln wird auch die institutionelle Kommunikation über die politischen Prioritäten der Union gefördert, insofern sie die Ziele dieser Verordnung betreffen.

## **ABSCHNITT 4**

### ***UNTERSTÜTZUNG UND DURCHFÜHRUNG IM WEGE DER GETEILTEN, DIREKTEN UND INDIREKTEN MITTELVERWALTUNG***

#### *Artikel 23*

### **Soforthilfe**

- (1) Aus dem Instrument wird finanzielle Unterstützung gewährt, um dringenden spezifischen Erfordernissen in folgenden Situationen Rechnung tragen zu können: in einer Notlage, die sich aus außergewöhnlichem, dringendem Druck ergibt und in der eine große oder unverhältnismäßige Anzahl von Drittstaatsangehörigen die Außengrenzen eines Mitgliedstaats oder mehrerer Mitgliedstaaten überschritten haben, überschreiten oder voraussichtlich überschreiten werden, insbesondere an Grenzabschnitten, an denen ein derart hohes Risiko festgestellt wurde, dass das Funktionieren des gesamten Schengen-Raums gefährdet ist, oder in einer anderen von außergewöhnlichem, dringendem Druck geprägten Situation innerhalb des Anwendungsbereichs dieser Verordnung, die sofortiges Handeln erfordert.

- (2) Die Soforthilfe kann in Form von Finanzhilfen geleistet werden, die den dezentralen Agenturen direkt gewährt werden.
- (3) Zusätzlich zu der nach Artikel 10 Absatz 1 berechneten Mittelzuweisung kann für die Programme der Mitgliedstaaten Soforthilfe bereitgestellt werden, sofern diese in dem jeweiligen Programm als solche ausgewiesen wird. Außer in hinreichend begründeten Fällen, die von der Kommission durch eine Änderung des Programms genehmigt werden, dürfen diese Mittel nicht für andere Maßnahmen des Programms verwendet werden.
- (4) In direkter Mittelverwaltung geleistete Finanzhilfen werden nach Maßgabe des [Titels VIII] der Haushaltsordnung gewährt und verwaltet.

#### *Artikel 24*

#### **Kumulierte, ergänzende und kombinierte Finanzierung**

- (1) Maßnahmen, die einen Beitrag aus dem Instrument erhalten haben, können auch einen Beitrag aus anderen Unionsprogrammen, einschließlich Fonds mit geteilter Mittelverwaltung, erhalten, sofern diese Beiträge nicht dieselben Kosten betreffen. Jeder Beitrag eines Unionsprogramms zu der Maßnahme unterliegt den Bestimmungen des entsprechenden Programms. Die kumulierte Finanzierung darf die förderfähigen Gesamtkosten der Maßnahme nicht übersteigen, und die Unterstützung aus den verschiedenen Programmen der Union kann anteilig im Einklang mit den Dokumenten, die die Bedingungen für die Unterstützung enthalten, berechnet werden.
- (2) Maßnahmen, die mit dem Exzellenzsiegel ausgezeichnet wurden oder die folgenden kumulativen, vergleichenden Bedingungen erfüllen:
  - a) sie wurden im Rahmen einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen auf der Grundlage des Instruments bewertet,
  - b) sie erfüllen die Mindestqualitätsanforderungen jener Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen,
  - c) sie können aufgrund von Haushaltszwängen nicht im Rahmen jener Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen finanziert werden,

können im Einklang mit Artikel 67 Absatz 5 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] und Artikel 8 der Verordnung (EU) .../... [Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik] aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds+ oder dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums Unterstützung erhalten, sofern diese Maßnahmen mit den Zielen des betreffenden Programms vereinbar sind. Es gelten die Bestimmungen des Unterstützung leistenden Fonds oder Instruments.

### **ABSCHNITT 5**

#### ***ÜBERWACHUNG, BERICHTERSTATTUNG UND EVALUIERUNG***

##### **Unterabschnitt 1 Gemeinsame Bestimmungen**

## Artikel 25

### Überwachung und Berichterstattung

- (1) Gemäß den Berichterstattungspflichten nach Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe h Ziffern i und iii der Haushaltsordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Informationen über die Leistung gemäß Anhang V vor.
- (2) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zur Änderung von Anhang V zu erlassen, um die notwendigen Anpassungen der dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermittelnden Informationen über die Leistung vorzunehmen.
- (3) In Anhang VIII sind die Indikatoren für die Berichterstattung über den Fortschritt des Instruments im Hinblick auf die Ziele dieser Verordnung aufgeführt. Für die Outputindikatoren werden die Ausgangswerte auf Null gesetzt. Die für 2024 festgelegten Etappenziele und die für 2029 festgelegten Zielwerte sind kumulativ.
- (4) Durch ein System der Leistungsberichterstattung wird sichergestellt, dass die Erfassung von Programmüberwachungsdaten und von Ergebnissen effizient, wirksam und rechtzeitig erfolgt. Zu diesem Zweck werden verhältnismäßige Berichterstattungsanforderungen festgelegt, die die Empfänger von Unionsmitteln und, falls zutreffend, die Mitgliedstaaten zu erfüllen haben.
- (5) Im Hinblick auf eine wirksame Bewertung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Instruments ist die Kommission befugt, im Einklang mit Artikel 29 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Anhang VIII erforderlichenfalls zur Überarbeitung und Ergänzung der Indikatoren zu ändern und um diese Verordnung durch Bestimmungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Überwachung und Evaluierung, auch für die von den Mitgliedstaaten zu übermittelnden Informationen, zu ergänzen.

## Artikel 26

### Evaluierung

- (1) Die Kommission nimmt eine Halbzeitevaluierung und eine rückblickende Evaluierung dieser Verordnung einschließlich der im Rahmen dieses Instruments durchgeführten Maßnahmen vor.
- (2) Im Einklang mit der in Artikel 40 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] festgesetzten Frist werden die Halbzeitevaluierung und die rückblickende Evaluierung rechtzeitig durchgeführt, damit die Ergebnisse in die Entscheidungsfindung einfließen können.

## Unterabschnitt 2 Vorschriften über die geteilte Mittelverwaltung

## Artikel 27

### Jährliche Leistungsberichte

- (1) Bis zum 15. Februar 2023 und bis zum gleichen Tag jedes Folgejahres bis einschließlich 2031 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission den jährlichen Leistungsbericht gemäß Artikel 36 Absatz 6 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung]. Der 2023 übermittelte Bericht erstreckt sich auf die Durchführung des Programms bis zum 30. Juni 2022.
- (2) Der jährliche Leistungsbericht enthält insbesondere Informationen über:

- a) den Fortschritt bei der Programmdurchführung und beim Erreichen der Etappenziele und Zielwerte unter Berücksichtigung der neuesten Daten gemäß Artikel 37 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung];
  - b) jedwede Aspekte, die die Leistung des Programms beeinflussen, und alle Maßnahmen, die in dieser Hinsicht ergriffen werden;
  - c) die Komplementarität zwischen den aus dem Instrument geförderten Maßnahmen und der Unterstützung im Rahmen anderer Fonds der Union, insbesondere derjenigen in oder mit Bezug zu Drittstaaten;
  - d) den Beitrag des Programms zur Durchführung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Aktionspläne der Union;
  - e) die Durchführung von Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen;
  - f) die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen und deren Anwendung während des gesamten Programmplanungszeitraums.
- (3) Die Kommission kann binnen zwei Monaten nach dem Tag des Eingangs des jährlichen Leistungsberichts Anmerkungen vorbringen. Äußert sich die Kommission innerhalb dieser Frist nicht, so gilt der Bericht als angenommen.
- (4) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieses Artikels zu gewährleisten, erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt mit dem Muster für den jährlichen Leistungsbericht. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren erlassen.

#### *Artikel 28*

#### **Überwachung und Berichterstattung**

- (1) Die Überwachung und die Berichterstattung nach Maßgabe des Titels IV der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] stützen sich auf die Interventionsarten in den Tabellen 1, 2 und 3 von Anhang VI. Um auf unvorhergesehene oder neue Gegebenheiten reagieren zu können oder die wirksame Durchführung der Finanzierung sicherzustellen, wird der Kommission die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zur Änderung von Anhang VI zu erlassen.
- (2) Die gemeinsamen Indikatoren werden gemäß Artikel 12 Absatz 1, Artikel 17 und Artikel 37 der Verordnung (EU) .../... [Dachverordnung] zugrunde gelegt.

### **KAPITEL III**

## **ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

#### *Artikel 29*

#### **Ausübung der Befugnisübertragung**

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß den Artikeln 12, 15, 25 und 28 wird der Kommission bis zum 31. Dezember 2028 übertragen.

- (3) Die Befugnisübertragung gemäß den Artikeln 12, 15, 25 und 28 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Er berührt nicht die Gültigkeit von bereits in Kraft getretenen delegierten Rechtsakten.
- (4) Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 enthaltenen Grundsätzen.
- (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (6) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß den Artikeln 12, 15, 25 und 28 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

#### *Artikel 30*

##### **Ausschussverfahren**

- (1) Die Kommission wird von einem Koordinierungsausschuss für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa unterstützt. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
- (3) Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, so erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht. Dies gilt nicht für den Durchführungsrechtsakt gemäß Artikel 27 Absatz 4.

#### *Artikel 31*

##### **Übergangsbestimmungen**

- (1) Die vorliegende Verordnung lässt die Weiterführung oder Änderung der betreffenden Maßnahmen, die auf der Grundlage des mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 geschaffenen Instruments für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014-2020 durchgeführt werden, unberührt; letztere Verordnung ist auf diese Maßnahmen bis zu deren Abschluss anwendbar.
- (2) Die Finanzausstattung des Instruments kann auch zur Deckung von Ausgaben für technische und administrative Hilfe verwendet werden, die für den Übergang zwischen dem Instrument und den unter dem Vorgängerinstrument – dem mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 geschaffenen Instrument für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014-2020 – eingeführten Maßnahmen erforderlich sind.

*Artikel 32*

**Inkrafttreten und Geltungsbeginn**

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

Sie gilt ab dem 1. Januar 2021.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Straßburg am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*

## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

### **1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE**

- 1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative
- 1.2. Politikbereich(e) (*Cluster*)
- 1.3. Art des Vorschlags/der Initiative
- 1.4. Begründung des Vorschlags/der Initiative
- 1.5. Laufzeit der Maßnahme(n) und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen
- 1.6. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung

### **2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN**

- 2.1. Überwachung und Berichterstattung
- 2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem
- 2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

### **3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE**

- 3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan
- 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben
  - 3.2.1. *Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben*
  - 3.2.2. *Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel*
  - 3.2.3. *Finanzierungsbeitrag Dritter*
- 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

## FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

### 1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

#### 1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (BMVI) im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement

#### 1.2. Politikbereich(e) (*Cluster*)

Rubrik 4 (Migration und Grenzmanagement). Titel 11. Grenzmanagement

#### 1.3. Der Vorschlag/Die Initiative betrifft

- eine neue Maßnahme
- eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme<sup>61</sup>
- die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme
- die Zusammenführung mehrerer Maßnahmen oder die Neuausrichtung mindestens einer Maßnahme

#### 1.4. Begründung des Vorschlags/der Initiative

##### 1.4.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf, einschließlich eines ausführlichen Zeitplans für die Durchführung der Initiative

Eines der Hauptziele der Migrationsagenda besteht darin, das legale Reisen zu erleichtern und zugleich irregulärer Migration und Sicherheitsrisiken vorzubeugen. Die Strategie für ein integriertes europäisches Grenzmanagement wird von der Europäischen Grenz- und Küstenwache im Wege einer engen Zusammenarbeit zwischen ihren Bestandteilen – also der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den Küstenwachen der Mitgliedstaaten – umgesetzt.

Am 14. März 2018 unterbreitete die Kommission ihr politisches Konzept zur Anpassung der gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen, unter anderem durch Überarbeitung des Rechtsrahmens für das Visa-Informationssystem (VIS). Außerdem legte sie einen Legislativvorschlag vor, der darauf abzielt, das Problem der derzeit unterschiedlichen Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten anzugehen, und sicherstellt, dass die Vorschriften für die Erteilung von Visa einen Beitrag zur Rückübernahmepolitik der Union leisten können.

Um den Schengen-Raum zu erhalten und zu stärken, sind die Mitgliedstaaten seit dem 6. April 2017 verpflichtet, EU-Bürger beim Überschreiten der Außengrenzen der EU einem systematischen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken zu unterziehen. Des Weiteren hat die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet, in der ihnen nahegelegt wurde, Polizeikontrollen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besser zu nutzen. All diese politischen Ziele und Maßnahmen werden die EU zwar in die Lage versetzen, für ein besseres Funktionieren des Schengen-Raums ohne Binnengrenzkontrollen zu sorgen und

<sup>61</sup> Im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

damit ihr diesbezügliches Hauptziel zu erreichen, allerdings müssen dafür auch angemessene EU-Mittel vorgesehen werden.

Damit ein vollständig integriertes EU-Grenzmanagementsystem funktioniert, bedarf es einer starken und voll einsatzfähigen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Daher hat die Kommission vorgeschlagen, eine ständige Reserve von rund 10 000 Grenzschutzbeamten einzurichten, die die erforderliche Schulung und finanzielle Hilfe erhalten würden, sodass die nationale Grenzschutzkomponente der Europäischen Grenz- und Küstenwache gestärkt würde. Diese bedeutende Änderung könnte zur Folge haben, dass das Mandat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache als EU-Komponente der Europäischen Grenz- und Küstenwache geändert werden muss.

Darüber hinaus müssen die EU-Mittel es ermöglichen, auf Situationen, die sich aus außergewöhnlichem, dringendem Druck an den EU-Außengrenzen ergeben, oder auf andere Situationen zu reagieren, die ein sofortiges Handeln erfordern und von den Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden können.

Vorbehaltlich zukünftiger politischer Entwicklungen werden alle künftigen Legislativvorschläge in diesem Bereich jeweils einen eigenen Finanzbogen umfassen, und die entsprechenden finanziellen Mittel könnten entweder durch die Finanzausstattung dieses Fonds oder durch andere zusätzlich verfügbare Mittel aus dem MFR abgedeckt werden.

- 1.4.2. *Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union (kann sich aus unterschiedlichen Faktoren ergeben, z. B. Koordinationszugewinnen, Rechtssicherheit, größerer Wirksamkeit oder Komplementarität). Für die Zwecke dieser Nummer bezeichnet der Ausdruck „Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union“ den Wert, der sich aus dem Tätigwerden der Union ergibt und den Wert ergänzt, der andernfalls allein von den Mitgliedstaaten geschaffen worden wäre.*

#### Gründe für Maßnahmen auf europäischer Ebene (*ex ante*)

Bei den Herausforderungen im Bereich des Außengrenzenmanagements handelt es sich naturgemäß um miteinander verflochtene transnationale Probleme, die von den Mitgliedstaaten allein nicht angemessen bewältigt werden können. In Artikel 80 AEUV ist festgelegt, dass für die gemeinsame Politik im Bereich Asyl, Migration und Außengrenzen der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gilt. Mit EU-Mitteln wird den finanziellen Auswirkungen dieses Grundsatzes Rechnung getragen. Auf der Grundlage eines integrierten Managements der EU-Außengrenzen lassen sich diese Verantwortlichkeiten und ihre finanziellen Auswirkungen am wirksamsten unter den Mitgliedstaaten aufteilen. In diesem Bereich müssen unbedingt EU-Mittel bereitgestellt werden, um ein solides und wirksames integriertes Grenzmanagement zu gewährleisten und gleichzeitig den freien Personenverkehr im Schengen-Raum aufrechtzuerhalten. Das Recht der EU, im Bereich Inneres tätig zu werden, ergibt sich in erster Linie aus Titel V AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts): Durchführung von Personenkontrollen und wirksame Überwachung des Grenzüberschritts an den Außengrenzen (Artikel 77 AEUV).

#### Erwarteter Unionsmehrwert (*ex-post*)

Die Herausforderungen in den Bereichen Außengrenzenmanagement und gemeinsame Visumpolitik können von den Mitgliedstaaten allein nicht angemessen bewältigt werden.

Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen muss mit gemeinsamen Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen der Union sowie mit einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik einhergehen. Dies ist unerlässlich, um den Schengen-Raum als Raum ohne Binnengrenzkontrollen zu erhalten und Sekundärmigration vorzubeugen und entgegenzuwirken. In Artikel 80 AEUV ist festgelegt, dass für die gemeinsame Politik im Bereich Asyl, Migration und Außengrenzen der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gilt. Mit EU-Mitteln wird den finanziellen Auswirkungen dieses Grundsatzes Rechnung getragen.

Ziel der EU ist es, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen für ihre Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Terrorismus und sonstige schwere Kriminalität machen nicht an Grenzen halt; deshalb sind sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verpflichtet, einen Raum der Sicherheit zu schaffen, in dem jeder Einzelne in vollem Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützt ist. In den Verträgen ist daher vorgesehen, dass ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten ist, unter anderem durch vorbeugende Maßnahmen und durch die Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden und anderen zuständigen Behörden. Für das Grenzmanagement und die Sicherheit sind zwar in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich, allein können sie jedoch nicht wirksam auf transnationale Bedrohungen reagieren. Auf europäischer Ebene müssen deshalb Instrumente geschaffen werden, mittels derer die nationalen Behörden und gegebenenfalls internationale Organisationen erfolgreich zusammenarbeiten können, um gemeinsame Herausforderungen anzugehen.

#### 1.4.3. *Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene Erkenntnisse*

Die Ergebnisse der Evaluierung des vorausgegangenen Finanzierungsinstruments im Bereich Grenzmanagement und Visa sind in den Vorschlag eingeflossen.

Der Anwendungsbereich des derzeitigen Instruments ist hinlänglich weit gefasst, sodass die vielfältigen Probleme im Bereich Grenzmanagement und Visa angegangen werden können. Die externe Dimension des Instruments sollte gestärkt werden, indem zusätzliche Mittel in geeigneter Höhe für das Instrument bereitgestellt werden, um die Zusammenarbeit mit und in Drittstaaten, die zur Verwirklichung der Ziele der Union im Bereich Grenzmanagement beitragen kann, zu fördern.

Im Zuge der Evaluierung wurde zudem festgestellt, dass mehr Flexibilität erforderlich ist und es daher für die Durchführung des Instruments einer ausgewogenen Kombination aus geteilter, direkter und indirekter Mittelverwaltung bedarf und nicht beschlossen werden sollte, die Methode der Mittelverwaltung zu Beginn des Programmplanungszeitraums für die gesamte Finanzausstattung festzulegen. Mit einer solchen Kombination wird es auch möglich sein, die Mittel gezielter für Prioritäten der Union sowie für dringende Herausforderungen einzusetzen, die sich nicht immer vorhersagen oder von Anfang an planen lassen.

Die Vereinfachung war ein weiteres Thema der Evaluierungen, insbesondere die Notwendigkeit, gemeinsame Vorschriften für die Programmplanung, die Berichterstattung und das Finanzmanagement festzulegen und die Fonds im Bereich Inneres mit ähnlichen EU-Finanzierungsinstrumenten abzustimmen.

Und schließlich sollte der derzeitige gemeinsame Überwachungs- und Evaluierungsrahmen zugrunde gelegt und weiterentwickelt werden, um eine stärkere Leistungsorientierung des Instruments sowie eine bessere und häufigere Berichterstattung über die Fortschritte beim Erreichen der Zielwerte und Etappenziele zu ermöglichen.

#### 1.4.4. *Vereinbarkeit mit anderen geeigneten Instrumenten sowie mögliche Synergieeffekte*

Aus weiteren EU-Instrumenten werden Maßnahmen gefördert, die die aus diesem Instrument finanzierten Maßnahmen ergänzen.

Da wäre zunächst einmal der Fonds für Zollkontrollausrüstung, der zusammen mit diesem Instrument für die Unterstützung von Maßnahmen an den EU-Außengrenzen vorgesehen ist, die ein hohes Maß an Sicherheit in der Union gewährleisten sollen. Während das hier vorgeschlagene Instrument schwerpunktmäßig auf Personenkontrollen abstellt, zielt der Fonds für Zollkontrollausrüstung auf Warenkontrollen ab. Aus dem Fonds für Zollkontrollausrüstung sollen alle Ausrüstungen, mit Ausnahme von Transportmitteln, finanziert werden, bei denen zumindest ein Zweck die Zollkontrolle ist. Zu den übrigen Zwecken kann auch das Grenzmanagement gehören, sodass die beiden Fonds einander ergänzen.

Weitere Synergien werden mit dem Asyl- und Migrationsfonds bestehen. Während mit dem hier vorgeschlagenen Instrument das Migrationsmanagement im Rahmen von Grenzkontrollen unterstützt wird, ist der Asyl- und Migrationsfonds auf die Förderung der Neuansiedlungs- und Rückkehrverfahren ausgerichtet.

Aus dem hier vorgeschlagenen Instrument sollen außerdem Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der einschlägigen Sicherheitsforschung unterstützt werden, indem die praktische Anwendung und die Umsetzung der Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten gefördert werden.

Mithilfe der Komponenten der externen Dimension dieses Instruments werden Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittstaaten unterstützt, die hauptsächlich auf die Interessen und Ziele der EU ausgerichtet sind, unmittelbare Auswirkungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten haben und die Kontinuität zu im Gebiet der EU durchgeführten Maßnahmen gewährleisten. Die Konzipierung und Umsetzung dieser Finanzierung wird im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der EU und ihrer Außenpolitik erfolgen. So werden die Mitgliedstaaten beispielsweise gehalten sein, vor der Einleitung von Maßnahmen in oder mit Drittstaaten die Kommission zu konsultieren.

Und schließlich werden auch Synergien mit EU-Finanzierungen im Bereich der Meeresüberwachung und der maritimen Sicherheit gewährleistet, da dieses Instrument unter anderem den Erwerb von Mehrzweckausrüstung und Transportmitteln ermöglichen wird. Dies wird zur Maximierung der verfügbaren Mittel führen und die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in Bezug auf die maritime Dimension weiter fördern.

## 1.5. Laufzeit der Maßnahme(n) und Dauer ihrer finanziellen Auswirkungen

### befristete Laufzeit

- Laufzeit: 1.1.2021 bis 31.12.2027
- Finanzielle Auswirkungen auf die Mittel für Verpflichtungen von 2021 bis 2027 und auf die Mittel für Zahlungen ab 2021

### unbefristete Laufzeit

- Anlaufphase von JJJJ bis JJJJ,
- anschließend reguläre Umsetzung.

## 1.6. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung<sup>62</sup>

### Direkte Verwaltung durch die Kommission

- durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union
- durch Exekutivagenturen<sup>63</sup>

### Geteilte Verwaltung mit Mitgliedstaaten

#### Indirekte Verwaltung durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen
- internationale Einrichtungen und deren Agenturen (bitte angeben)
- die EIB und den Europäischen Investitionsfonds
- Einrichtungen im Sinne der Artikel 70 und 71 der Haushaltsordnung
- öffentlich-rechtliche Körperschaften
- privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende Finanzsicherheiten bieten
- privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und die ausreichende Finanzsicherheiten bieten
- Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind
- *Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung angegeben werden, ist dies unter „Bemerkungen“ näher zu erläutern.*

### Bemerkungen

Das vorgeschlagene Instrument wird im Wege der geteilten, direkten oder indirekten Mittelverwaltung durchgeführt. Der größte Teil der Mittel wird den nationalen Programmen im Wege der geteilten

<sup>62</sup> Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache): <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

<sup>63</sup> Das Programm könnte vorbehaltlich des Ergebnisses der Kosten-Nutzen-Analyse und der damit verbundenen Entscheidungen (teilweise) einer Exekutivagentur übertragen werden, und die Aufteilung der entsprechenden Verwaltungsmittel für die Programmdurchführung auf die Kommission und die Exekutivagentur wird entsprechend angepasst.

Mittelverwaltung zugewiesen. Der verbleibende Teil wird einer Thematischen Fazilität zugewiesen und könnte für (von den Mitgliedstaaten auf nationaler oder transnationaler Ebene durchgeführte) spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen (direkte/indirekte Mittelverwaltung), Soforthilfe (geteilte oder direkte oder indirekte Mittelverwaltung), die Verlegung und Neuansiedlung von Migranten (geteilte Mittelverwaltung) und das Europäische Migrationsnetzwerk (direkte Mittelverwaltung) verwendet werden.

Die Mittel zur Durchführung der technischen Hilfe auf Initiative der Kommission werden im Wege der direkten Mittelverwaltung ausgeführt.

## 2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

### 2.1. Überwachung und Berichterstattung

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

Direkte/indirekte Mittelverwaltung:

Die Kommission wird die Durchführung der Maßnahmen nach den Modalitäten überwachen, die in den jeweiligen Finanzhilfevereinbarungen, gegebenenfalls den Übertragungsvereinbarungen mit internationalen Einrichtungen und den Verträgen mit den Begünstigten festgelegt sind.

Geteilte Mittelverwaltung:

Im Einklang mit der Dachverordnung richtet jeder Mitgliedstaat ein Verwaltungs- und Kontrollsystem für sein Programm ein und gewährleistet die Qualität und Zuverlässigkeit des Überwachungssystems sowie der Daten zu Indikatoren. Damit rasch mit der Durchführung begonnen werden kann, können vorhandene gut funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme im nächsten Programmplanungszeitraum übernommen werden.

Daher werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, einen Überwachungsausschuss einzusetzen, an dem sich die Kommission in beratender Funktion beteiligt. Der Überwachungsausschuss tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Er prüft alle Aspekte, die den Fortschritt des Programms beim Erreichen von dessen Zielen beeinflussen.

Die Mitgliedstaaten übermitteln einen jährlichen Leistungsbericht, der Informationen über den Fortschritt bei der Programmdurchführung und beim Erreichen der Etappenziele und Zielwerte enthalten sollte. Er sollte zudem alle Aspekte aufzeigen, die die Leistung des Programms beeinflussen, und die Maßnahmen erläutern, die in dieser Hinsicht ergriffen werden.

Am Ende des Zeitraums legt jeder Mitgliedstaat einen abschließenden Leistungsbericht vor. Dieser abschließende Bericht sollte insbesondere die bei der Verwirklichung der Programmziele erreichten Fortschritte aufzeigen, einen Überblick über die wichtigsten Aspekte geben, die die Leistung des Programms beeinflusst haben, die in dieser Hinsicht ergriffenen Maßnahmen erläutern und deren Wirksamkeit bewerten. Darüber hinaus sollte in dem Bericht dargelegt werden, inwiefern das Programm zur Bewältigung der Herausforderungen beigetragen hat, die in den einschlägigen EU-Empfehlungen an den Mitgliedstaat genannt wurden, welche Fortschritte beim Erreichen der Zielwerte des Leistungsrahmens erzielt wurden, zu welchen Ergebnissen die entsprechenden Evaluierungen geführt haben, welche diesbezüglichen Folgemaßnahmen eingeleitet wurden und was mit den Kommunikationsmaßnahmen erreicht wurde.

Nach dem Dachverordnungsanschlag übermitteln die Mitgliedstaaten jährlich ein „Gewährpaket“, das die Jahresrechnungen, die Verwaltungserklärung und die Stellungnahmen der Prüfbehörde zu den Rechnungen, zum Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der in den Jahresrechnungen geltend gemachten Ausgaben enthält. Dieses Gewährpaket wird von der Kommission zugrunde gelegt, um den Betrag zulasten des Fonds für das Geschäftsjahr festzulegen.

Alle zwei Jahre wird eine Überprüfungssitzung unter Beteiligung der Kommission und des jeweiligen Mitgliedstaats organisiert, um die Leistung jedes Programms zu erörtern.

Sechsmal jährlich übermitteln die Mitgliedstaaten für jedes Programm nach den spezifischen Zielen aufgeschlüsselte Daten. Diese Daten beziehen sich auf die Kosten der Maßnahmen und die Werte der gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren.

Generell gilt:

Im Einklang mit der Dachverordnung nimmt die Kommission eine Halbzeitevaluierung und eine rückblickende Evaluierung der im Rahmen dieses Fonds durchgeführten Maßnahmen vor. Die Halbzeitevaluierung sollte sich insbesondere auf die Halbzeitevaluierung der Programme stützen, die die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 31. Dezember 2024 vorlegen.

## **2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem(e)**

### *2.2.1. Begründung der Methode(n) der Mittelverwaltung, des Durchführungsmechanismus/der Durchführungsmechanismen für die Finanzierung, der Zahlungsmodalitäten und der Kontrollstrategie, wie vorgeschlagen*

Sowohl die Ex-post-Evaluierungen der Fonds der GD HOME für den Zeitraum 2007-2013 als auch die Zwischenevaluierungen der derzeitigen Fonds der GD HOME haben ergeben, dass die Fondsziele aufgrund einer Kombination der Mittelverwaltungsmethoden in den Bereichen Migration und Inneres wirksam erreicht werden konnten. Dieser ganzheitliche Ansatz wird beibehalten und umfasst die geteilte, direkte und indirekte Mittelverwaltung.

Im Wege der geteilten Mittelverwaltung führen die Mitgliedstaaten auf die jeweiligen nationalen Gegebenheiten zugeschnittene Programme durch, die zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union beitragen. Die geteilte Mittelverwaltung gewährleistet, dass in allen teilnehmenden Staaten finanzielle Hilfe zur Verfügung steht. Darüber hinaus gewährleistet sie die Vorhersehbarkeit der Finanzierung und ermöglicht den Mitgliedstaaten, die die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, selbst am besten kennen, entsprechende langfristige Planungen vorzunehmen. Die zusätzlichen Mittel für spezifische Maßnahmen (die eine Kooperation der Mitgliedstaaten voraussetzen oder ergriffen werden, wenn neue Entwicklungen in der Union die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für einen oder mehrere Mitgliedstaaten erfordern) und für Neuansiedlungs- und Verlegungsmaßnahmen können im Wege der geteilten Mittelverwaltung ausgeführt werden. Neu ist, dass aus dem Fonds auch Soforthilfe im Wege der geteilten Mittelverwaltung und nicht nur im Wege der direkten und der indirekten Mittelverwaltung bereitgestellt werden kann.

Im Wege der direkten Mittelverwaltung unterstützt die Kommission weitere Maßnahmen, die zur Verwirklichung der gemeinsamen politischen Ziele der Union beitragen. Die Maßnahmen ermöglichen eine maßgeschneiderte Unterstützung für dringende spezifische Bedürfnisse in einzelnen Mitgliedstaaten („Soforthilfe“), die Förderung transnationaler Netze und Tätigkeiten, die Erprobung innovativer Aktivitäten, die im Rahmen der nationalen Programme ausgebaut werden könnten, und die Durchführung von Studien im Interesse der gesamten Union („Unionsmaßnahmen“).

Im Wege der indirekten Mittelverwaltung ist es im Rahmen des Fonds weiterhin möglich, für besondere Zwecke Haushaltsvollzugsaufgaben unter anderem an internationale Einrichtungen und Agenturen im Bereich Inneres zu übertragen.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Ziele und Erfordernisse wird eine Thematische Fazilität im Rahmen des Fonds vorgeschlagen, um einerseits der Vorhersehbarkeit der mehrjährigen Zuweisung von Mitteln für die nationalen Programme und andererseits der Flexibilität bei der regelmäßigen Auszahlung von Mitteln für Maßnahmen mit einem hohen Mehrwert für die Union ausgewogen Rechnung zu tragen. Aus der Thematischen Fazilität werden spezifische Maßnahmen in und zwischen Mitgliedstaaten, Unionsmaßnahmen, Soforthilfe, Neuansiedlungen und Umsiedlungen finanziert. Sie wird gewährleisten, dass die Mittel auf der Grundlage eines zweijährigen Programmplanungszyklus den verschiedenen oben genannten Methoden der Mittelverwaltung zugewiesen bzw. zwischen diesen übertragen werden können.

Die Zahlungsmodalitäten für die geteilte Mittelverwaltung enthält der Dachverordnungsvorschlag, der eine jährliche Vorfinanzierung vorsieht, gefolgt von höchstens vier Zwischenzahlungen je Programm und Jahr auf der Grundlage der Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten während des Geschäftsjahres. Gemäß dem Dachverordnungsvorschlag wird die Vorfinanzierung im letzten Geschäftsjahr der Programme verrechnet.

Die Kontrollstrategie wird auf der neuen Haushaltsordnung und der Dachverordnung basieren. Die neue Haushaltsordnung und die vorgeschlagene Dachverordnung dürften einen verstärkten Einsatz vereinfachter Formen von Finanzhilfen wie Pauschalbeträge, Pauschalfinanzierungen und Kosten je Einheit bewirken. Außerdem werden neue Formen von Zahlungen eingeführt, die sich auf die erzielten Ergebnisse und nicht auf die Kosten stützen. Die Begünstigten können einen festen Geldbetrag erhalten, wenn sie nachweisen, dass bestimmte Maßnahmen wie Schulungen oder Soforthilfe erfolgt sind. Dadurch soll sich der Kontrollaufwand (z. B. Prüfung von Rechnungen und Kostenbelegen) sowohl für die Begünstigten als auch für die Mitgliedstaaten verringern.

In Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung stützt sich der Dachverordnungsvorschlag<sup>64</sup> auf die Verwaltungs- und Kontrollstrategie für den Programmplanungszeitraum 2014-2020. Allerdings werden einige Maßnahmen zur Vereinfachung der Durchführung und zur Verringerung des Kontrollaufwands für die Begünstigten und die Mitgliedstaaten eingeführt. Unter anderem sind folgende Neuerungen vorgesehen:

- die Abschaffung des Benennungsverfahrens (was eine zügigere Durchführung der Programme ermöglichen dürfte);
- Verwaltungsüberprüfungen (Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen), die von der Verwaltungsbehörde auf Risikobasis durchzuführen sind (gegenüber den im Programmplanungszeitraum 2014-2020 in allen Fällen erforderlichen Verwaltungskontrollen). Außerdem können die Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen verhältnismäßige Kontrollmaßnahmen durchführen, die mit den nationalen Verfahren in Einklang stehen;

<sup>64</sup> COM(2018) 375 final.

- Vorgaben im Hinblick auf die Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei demselben Vorhaben bzw. denselben Ausgaben.

Auf der Grundlage der den Begünstigten entstandenen Ausgaben legen die Programmbehörden der Kommission Zwischenzahlungsanträge vor. Der Dachverordnungsvorschlag ermöglicht es den Verwaltungsbehörden, auf Risikobasis Verwaltungsüberprüfungen durchzuführen, und sieht zudem vor, dass spezifische Kontrollen (z. B. Vor-Ort-Kontrollen durch die Verwaltungsbehörde und Prüfungen von Vorhaben/Ausgaben durch die Prüfbehörde) vorgenommen werden, nachdem die entsprechenden Ausgaben in den Zwischenzahlungsanträgen bei der Kommission geltend gemacht wurden. Zur Minderung des Risikos, dass nicht förderfähige Ausgaben erstattet werden, wurde in der vorgeschlagenen Dachverordnung für die Zwischenzahlungen der Kommission eine Obergrenze von 90 % festgesetzt, da die nationalen Kontrollen zu dem betreffenden Zeitpunkt erst zum Teil durchgeführt worden sind. Nach dem jährlichen Rechnungsabschlussverfahren zahlt die Kommission den Restbetrag, sobald sie das Gewährpaket von den Programmbehörden erhalten hat. Unregelmäßigkeiten, die von der Kommission oder dem Europäischen Rechnungshof nach Übermittlung des jährlichen Gewährpakets festgestellt werden, können zu einer Nettofinanzkorrektur führen.

2.2.2. *Angaben zu den ermittelten Risiken und dem/den zu deren Eindämmung eingerichteten System(en) der internen Kontrolle*

Geteilte Mittelverwaltung:

Die Ausgabenprogramme der GD HOME wiesen bislang kein hohes Fehlerrisiko auf. Dies geht aus den Jahresberichten des Rechnungshofs hervor, der keine nennenswerten Fehler feststellen konnte. Darüber hinaus hat die GD HOME die Rechtsgrundlage (Verordnung (EU) 2015/378 und Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1042/2014) bereits überarbeitet, um sie weiter an den Kontrollrahmen für die anderen Fonds im Rahmen der Dachverordnung und deren Gewährmodell anzupassen und dafür zu sorgen, dass die Fehlerquote ihrer Ausgabenprogramme weiterhin gering ausfällt. Diese Anpassungsbemühungen werden mit dem vorliegenden Vorschlag fortgesetzt. Darin ist ein Kontrollrahmen vorgesehen, der mit dem der anderen Generaldirektionen, die Fonds im Wege der geteilten Mittelverwaltung verwalten, in Einklang steht.

Bei der geteilten Mittelverwaltung betreffen die allgemeinen Risiken im Zusammenhang mit der Durchführung der laufenden Programme die Nichtausschöpfung der Fondsmittel durch die Mitgliedstaaten und etwaige Fehler, die auf die Komplexität der Vorschriften und die Schwächen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zurückgehen. Mit der vorgeschlagenen Dachverordnung wird der Rechtsrahmen vereinfacht, indem die Vorschriften sowie die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die verschiedenen im Wege der geteilten Mittelverwaltung durchgeführten Fonds vereinheitlicht werden. Außerdem sind risikoabhängige Kontrollanforderungen vorgesehen (z. B. risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen, die Möglichkeit verhältnismäßiger Kontrollmaßnahmen auf der Grundlage der nationalen Verfahren, Beschränkungen der Prüftätigkeit in Bezug auf zeitliche Vorgaben und/oder spezifische Maßnahmen).

Direkte/indirekte Mittelverwaltung:

Wie eine unlängst durchgeführte Analyse der Hauptgründe für die bei Ex-post-Prüfungen am häufigsten festgestellten Fehler und der wichtigsten Fehlerarten

ergeben hat, sind Verstöße gegen die Vorschriften vor allem auf ein schlechtes Finanzmanagement in Bezug auf die den Begünstigten gewährten Finanzhilfen, fehlende oder ungeeignete Belege, eine nicht korrekte Auftragsvergabe und nicht veranschlagte Kosten zurückzuführen.

Folglich stehen die Risiken vor allem im Zusammenhang mit:

- der Gewährleistung der Qualität der ausgewählten Projekte und ihrer anschließenden technischen Durchführung, unklaren oder unvollständigen Orientierungshilfen für Begünstigte oder einer unzureichenden Überwachung;
- einer ineffizienten oder unwirtschaftlichen Verwendung der vergebenen Mittel sowohl bei Finanzhilfen (Komplexität der Erstattung der tatsächlich förderfähigen Kosten und begrenzte Möglichkeiten, diese Kosten nach Aktenlage zu überprüfen) als auch bei öffentlichen Aufträgen (mitunter geringe Zahl von Bietern mit dem erforderlichen Fachwissen, wodurch ein Preisvergleich kaum möglich ist);
- der Kapazität (besonders) kleinerer Organisationen, Ausgaben wirksam zu kontrollieren und die Transparenz der Vorgänge zu gewährleisten;
- einer etwaigen Schädigung des Rufs der Kommission, wenn Betrug oder kriminelle Machenschaften aufgedeckt werden; aufgrund der recht hohen Zahl unterschiedlicher Auftragnehmer und Begünstigter, die alle ihre eigenen, oft recht beschränkten Kontrollsysteme haben, können die internen Kontrollsysteme dieser Dritten nur teilweise ein Garant für einen ordnungsgemäßen Ablauf sein.

Die meisten dieser Risiken dürften sich durch eine bessere Konzeption der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, Orientierungshilfen für Begünstigte, eine gezieltere Ausrichtung der Vorschläge, den verstärkten Einsatz vereinfachter Kosten und die Berücksichtigung vorliegender Prüfungen und Bewertungen, wie in der neuen Haushaltsordnung vorgesehen, mindern lassen.

2.2.3. *Schätzung und Begründung der Kosteneffizienz der Kontrollen (Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Wert der betreffenden verwalteten Mittel) sowie Bewertung des erwarteten Ausmaßes des Fehlerrisikos (bei Zahlung und beim Abschluss)*

Geteilte Mittelverwaltung:

Die den Mitgliedstaaten entstehenden Kontrollkosten werden voraussichtlich gleich bleiben oder möglicherweise geringer ausfallen. Für den aktuellen Programmplanungszyklus (2014-2020) werden die kumulativen Kontrollkosten der Mitgliedstaaten ab 2017 mit rund 5 % des Gesamtbetrags der von den Mitgliedstaaten für das Jahr 2017 beantragten Zahlungen veranschlagt.

Mit den Effizienzgewinnen bei der Durchführung der Programme und den höheren Zahlungen an die Mitgliedstaaten wird dieser Prozentsatz voraussichtlich sinken.

Mit dem risikobasierten Verwaltungs- und Kontrollkonzept, das in die Dachverordnung aufgenommen wurde, sowie den verstärkten Bestrebungen zur Annahme vereinfachter Kostenoptionen dürften die Kontrollkosten für die Mitgliedstaaten weiter zurückgehen.

Direkte/indirekte Mittelverwaltung:

Die Kontrollkosten belaufen sich auf rund 2,5 % der von der GD HOME geleisteten Zahlungen. Dieser Wert dürfte stabil bleiben oder leicht sinken, wenn im nächsten

Programmplanungszeitraum verstärkt vereinfachte Kostenoptionen zum Einsatz kommen.

### 2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

*Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen, z. B. im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie, bereits bestehen oder angedacht sind.*

Wie in der Haushaltsordnung vorgesehen gehört die Betrugsprävention und -aufdeckung zu den Zielen der internen Kontrolle; sie ist ein zentraler Aspekt, dem die Kommission während des gesamten Ausgabenzyklus Rechnung tragen muss.

Des Weiteren ist die Betrugsbekämpfungsstrategie der GD HOME vorrangig auf die Betrugsprävention und -aufdeckung sowie auf Schadenersatz ausgerichtet und gewährleistet unter anderem, dass die internen Kontrollen zur Betrugsbekämpfung vollständig auf die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission abgestimmt sind und das Betrugsrisikomanagement darauf abzielt, Bereiche mit Betrugsrisiken zu ermitteln und entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

In Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung sorgen die Mitgliedstaaten für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in ihren bei der Kommission eingereichten Rechnungen. In diesem Zusammenhang treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Vorkehrungen, um Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Wie im aktuellen Programmplanungszyklus (2014-2020)<sup>65</sup> sind die Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtet, Verfahren zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und zur Betrugsbekämpfung einzuführen und der Kommission Unregelmäßigkeiten, darunter auch Fälle von Betrugsverdacht und festgestelltem Betrug in Bereichen mit geteilter Mittelverwaltung, zu melden. Die Betrugsbekämpfung ist auch künftig ein horizontaler Grundsatz und eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten.

<sup>65</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1042/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014, Anhang I; Delegierte Verordnung (EU) 2015/1973 der Kommission vom 8. Juli 2015.

### 3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

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

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
			von EFTA-Ländern <sup>67</sup>	von Kandidatenländern <sup>68</sup>	von Drittländern	nach Artikel [21 Absatz 2 Buchstabe b] der Haushaltsordnung
	Rubrik Nr. 4: Migration und Grenzmanagement	GM/NGM <sup>66</sup>				
4	11 02 01 — Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI)	GM	NEIN	NEIN	JA	NEIN
4	11 01 01 — Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI) (Technische Hilfe)	NGM	NEIN	NEIN	JA	NEIN

<sup>66</sup> GM = Getrennte Mittel/NGM = Nichtgetrennte Mittel.

<sup>67</sup> EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

<sup>68</sup> Kandidatenländer und gegebenenfalls potenzielle Kandidatenländer des Westbalkans.

### 3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

#### 3.2.1. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Ausgaben

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens		4	Migration und Grenzmanagement							INSGESA MT
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Nach 2027
Operative Mittel (getrennt nach den unter 3.1 aufgeführten Haushaltslinien)	Verpflichtungen	(1)	605,643	1 152,796	1 165,153	1 244,444	1 257,299	1 270,410	1 280,255	—
	Zahlungen	(2)	39,834	73,210	308,262	830,687	1 223,613	1 211,502	1 206,009	3 082,882
Aus der Finanzausstattung des Programms finanzierte Verwaltungsausgaben <sup>69</sup>	Verpflichtungen = Zahlungen	(3)	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	—
			611,297	1 158,563	1 171,035	1 250,444	1 263,419	1 276,652	1 286,590	—
<b>Mittel für die Finanzausstattung des Programms INSGESAMT</b>			45,488	78,977	314,144	836,687	1 229,733	1 217,744	1 212,344	3 082,882
										8 018,000

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens		7	Verwaltungsausgaben
---------------------------------------	--	---	---------------------

Zum Ausfüllen dieses Teils ist die „Tabelle für Verwaltungsausgaben“ zu verwenden, die zuerst in den Anhang des Finanzbogens zu Rechtsakten, der für die dienststellenübergreifende Konsultation in DECIDE hochgeladen wird, aufgenommen wird.

<sup>69</sup> Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.



### 3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

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

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	INSGESAM T
-------	------	------	------	------	------	------	------	---------------

<b>RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>								
Personalausgaben	10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046	87,032
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	1,412
<b>Zwischensumme RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	<b>10,531</b>	<b>11,675</b>	<b>13,248</b>	<b>13,248</b>	<b>13,248</b>	<b>13,248</b>	<b>13,248</b>	<b>88,444</b>

<b>Außerhalb der RUBRIK 7<sup>70</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens</b>								
Personalausgaben								
Sonstige Verwaltungs- ausgaben	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	42,000
<b>Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	<b>5,654</b>	<b>5,767</b>	<b>5,882</b>	<b>6,000</b>	<b>6,120</b>	<b>6,242</b>	<b>6,335</b>	<b>42,000</b>

<b>INSGESAMT</b>	<b>16,185</b>	<b>17,442</b>	<b>19,130</b>	<b>19,248</b>	<b>19,368</b>	<b>19,490</b>	<b>19,583</b>	<b>130,444</b>
------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

Der Mittelbedarf für Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnete Mittel der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

<sup>70</sup> Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

### 3.2.2.1. Geschätzter Personalbedarf

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

*Schätzung in Vollzeitäquivalenten*

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)</b>							
Sitz und Vertretungen der Kommission	65	73	84	84	84	84	84
Delegationen	3	3	3	3	3	3	3
Forschung							
<b>• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten VZÄ — VB, ÖB, ANS, LAK und JFD <sup>71</sup>)</b>							
Rubrik 7							
Aus der RUBRIK 7 des mehrjährigen Finanzrahmens finanziert	- am Sitz	8	8	8	8	8	8
	- in den Delegationen						
Aus der Finanzausstattung des Programms finanziert	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
Forschung							
Sonstiges (bitte angeben)							
<b>INSGESAMT</b>	<b>76</b>	<b>84</b>	<b>95</b>	<b>95</b>	<b>95</b>	<b>95</b>	<b>95</b>

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte und Zeitbedienstete	<p>Insgesamt werden bis 2027 95 VZÄ für die Durchführung und Verwaltung des Fonds benötigt. Dieses Personal setzt sich zusammen aus dem derzeit bereits in der GD HOME tätigen mit dem ISF befassten Personal (Ausgangssituation: 66 VZÄ = 6 VB, 22 AST, 36 AD, darunter 1 AD in einer Delegation, 1 ANS, 1 LAK) (Stand: April 2018) und zusätzlichem Personal (+6 AST, +23 AD, darunter 2 für die Delegationen). Beschreibung der Aufgaben für dieses zusätzliche Personal:</p> <p><b>Planung, Programmplanung, Beziehungen zu den Agenturen (+ 1 AST, + 2 AD):</b>  - Bereitstellung von Daten und Informationen für das Haushaltsverfahren,  - Fungieren als Bindeglied zwischen Fonds und Agenturen  (z. B. Finanzhilfen/Übertragungsvereinbarungen in Bezug auf Agenturen), darunter 1 AD ausschließlich für die Beziehungen zu Frontex.</p> <p><b>Prüfungen, OLAF, Rechnungshof (+ 5 AD):</b>  - Durchführung von Kontrollen, wie oben beschrieben (<i>Ex-ante</i>-Überprüfung, Vergabeausschuss, <i>Ex-post</i>-Prüfungen, internes Audit, Rechnungsabschluss),  - Follow-up der vom Internen Auditdienst (IAS) und vom Rechnungshof vorgenommenen Prüfungen.</p> <p><b>Direkte Mittelverwaltung (+2 AST, +2 AD):</b>  - Vorbereitung der Jahresarbeitsprogramme/Finanzierungsbeschlüsse, Festlegung der jährlichen Prioritäten,</p>
----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>71</sup> VB = Vertragsbedienstete, ÖB = Örtliche Bedienstete, ANS = Abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JFD = Juniorfachkräfte in Delegationen.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikation mit den Interessenträgern (potenzielle/tatsächliche Begünstigte, Mitgliedstaaten usw.),</li> <li>- Verwaltung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, der Ausschreibungen und der anschließenden Auswahlverfahren,</li> <li>- Abwicklung von Projekten.</li> </ul> <p><b>Geteilte Mittelverwaltung (einschließlich TF) (+ 2 AST, + 6 AD):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Führen des Politikdialogs mit den Mitgliedstaaten,</li> <li>- Verwaltung der nationalen Programme,</li> <li>- Erstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten,</li> <li>- Entwicklung und Verwendung von IT-Instrumenten für die Verwaltung von Finanzhilfen und nationalen Programmen.</li> </ul> <p><b>Synergien mit anderen Fonds (+ 2 AD):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinierung mit den Fonds der externen Dimension,</li> <li>- Koordinierung im Rahmen der Dachverordnung,</li> <li>- Synergien und Komplementarität mit anderen Fonds.</li> </ul> <p><b>Finanzmanagement (+1 AST):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einleitung finanzieller Vorgänge und deren Überprüfung,</li> <li>- Rechnungsführung,</li> <li>- Überwachung und Berichterstattung über die Verwirklichung der Ziele, u. a. im jährlichen Tätigkeitsbericht und in den Berichten der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten.</li> </ul> <p><b>Personal für andere mit Finanzierungsfragen befasste Direktionen (+ 4 AD):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- An der Verwendung der Mittel beteiligte Beamte (z. B. Bewertung der technischen Berichte der Begünstigten im Rahmen der direkten Mittelverwaltung, Überprüfung der jährlichen Durchführungsberichte in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung).</li> </ul>
Externes Personal	Die Aufgaben ähneln denen von Beamten und Zeitbediensteten mit Ausnahme der Aufgaben, die nicht von externem Personal übernommen werden können.
Personal in den Delegationen	<b>+ 2 AD:</b> Um die Entwicklung der Politik im Bereich Inneres, insbesondere der externen Dimension dieser Politik, begleiten zu können, müssen die EU-Delegationen mit Personal ausgestattet werden, das über das erforderliche Fachwissen im Bereich Inneres verfügt. Dieses Personal könnte von der Europäischen Kommission und/oder dem Europäischen Auswärtigen Dienst abgestellt werden.

### 3.2.3. Finanzierungsbeteiligung Dritter

Der Vorschlag/Die Initiative:

- sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor
- sieht folgende Kofinanzierung durch Dritte vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Jahre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	INSGESAMT
Kofinanzierende Einrichtung	MS							
Kofinanzierung INSGESAMT	noch festzulegen							

### 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar:
  - auf die Eigenmittel
  - auf die übrigen Einnahmen

Bitte geben Sie an, ob die Einnahmen bestimmten Ausgabenlinien zugewiesen sind.

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative <sup>72</sup>						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel ...							

Bitte geben Sie für die zweckgebundenen Einnahmen die betreffende(n) Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan an.

Der genaue Betrag wird in bilateralen Abkommen zwischen der Kommission und den einzelnen assoziierten Schengen-Staaten festgelegt. Die Abkommen sind noch auszuhandeln.

Sonstige Anmerkungen (bei der Ermittlung der Auswirkungen auf die Einnahmen verwendete Methode/Formel oder weitere Informationen).

<sup>72</sup> Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich der entsprechenden Erhebungskosten, anzugeben.