



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 9/2016

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EU-Ausgaben im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Nachbarschaft bis 2014

zusammen mit den Antworten der Kommission

INHALT

	Ziffer
Abkürzungen und Akronyme	
Glossar	
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	1 - 20
Externe Migrationspolitik der EU	2 - 20
Der politische Rahmen	2 - 5
Ein Gesamtansatz für externe Migration	6 - 8
Den Ländern der Nachbarschaft wird Priorität eingeräumt	9
Unterschiedliche institutionelle und Finanzierungsinstrumente	10 - 11
Unterschiedliche Quellen der Ausgaben der EU im Bereich externe Migration	12 - 16
Finanzierungs- und Verwaltungsregelungen	17 - 20
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	21 - 26
Bei der Kohärenz der Ziele, der Ermittlung des Bedarfs der Partnerländer und den Überwachungsinstrumenten besteht Verbesserungsbedarf	27 - 65
Ein breites Spektrum an nicht immer miteinander verknüpften politischen Zielen	27 - 31
Der Ermittlung des Bedarfs der Partnerländer muss mehr Beachtung geschenkt werden	32 - 37
Die Überwachungs- und Bewertungsverfahren müssen verbessert werden	38 - 51
Die geografischen und thematischen Prioritäten waren schwer zu überprüfen	52 - 60
Über einen großes geografisches Gebiet gestreute Maßnahmen	61 - 65
Schwachstellen beeinträchtigten die Wirksamkeit der EU-Ausgaben im Bereich externe Migration (TPMA und ENPI) in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft	66 - 89

Unzulänglichkeiten bei den operativen Zielen und Ergebnisindikatoren erschweren die Bewertung der Wirksamkeit der Projekte	67 - 69
Der Wirksamkeit abträgliche Faktoren	70 - 73
Ein Beispiel für bewährte Verfahren	Kasten 8
Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit in drei zentralen Bereichen	74
Die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung	75 - 81
Unterstützungsmaßnahmen für Rückkehr und Rückübernahme: begrenzte Wirkung und unterschiedliche Unterstützung aus Drittländern	82 - 86
Schutz der Menschenrechte: Bestandteil der geprüften Projekte, jedoch nicht immer erfolgreich umgesetzt	87 - 89
Schwierige Koordinierung zwischen mehreren Partnern auf unterschiedlichen Ebenen	90 - 103
Komplexe Verwaltungsstruktur	91 - 100
Mobilitätspartnerschaften: Koordinierung muss klargestellt werden	101 - 102
Zukunftsperspektiven	103
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	
Anhang I - Zwischen der EU, Mitgliedstaaten der EU und Drittländern unterzeichnete Mobilitätspartnerschaften	
Anhang II - Während des Zeitraums 2007-2013 im Rahmen der externen Dimension der Migrationspolitik gebundene, im Wege von Verträgen vergebene und ausgezahlte Mittel (Millionen Euro)	
Anhang III - Ausgaben für die externe Migrationspolitik: mehrere EU-Finanzierungsinstrumente, jedes mit eigenen Zielen und Strategien	
Anhang IV - Überblick über die geprüften Projekte	
Anhang V - Durchführungsmechanismen für die finanzielle Hilfe der EU (Migration und Asyl - externe Dimension)	
Antworten der Kommission	

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

DCI	Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
GD	Generaldirektion
GD ECHO	Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz
IFS	Instrument für Stabilität
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPA	Instrument für Heranführungshilfe
ISF	Fonds für die innere Sicherheit
JMDI	Gemeinsame Migrations- und Entwicklungsinitiative
TPMA	Thematisches Programm zu Migration und Asyl
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

GLOSSAR¹

Asylbewerber	Migranten erhalten den Status eines Asylbewerbers, wenn sie entweder die Anerkennung ihres Flüchtlingsstatus oder ihres subsidiären Schutzstatus beantragt haben und ihr Antrag noch bearbeitet wird.
Flüchtling	Person, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.
Grenzmanagement	Erleichterung der legalen Einreise von Geschäftsleuten, Touristen, Migranten und Flüchtlingen sowie Aufdeckung und Verhinderung der irregulären Einreise von Ausländern in ein Land. Maßnahmen des Grenzmanagements umfassen die Auferlegung der Visumpflicht durch Staaten, Sanktionen gegen Transportunternehmen, die irreguläre Ausländer auf das Hoheitsgebiet bringen, sowie Verbote auf See.
Irreguläre Migration	Es gibt keine klare oder allgemein anerkannte Definition von irregulärer Migration, also einer Migration außerhalb der Regulierungsstruktur der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer. Aus Sicht der Aufnahmeländer bedeutet irreguläre Migration die irreguläre Einreise, den irregulären Aufenthalt oder die irreguläre Arbeit in einem Land. Aus Sicht des Herkunftslandes liegt eine Irregularität zum Beispiel dann vor, wenn eine Person eine internationale Grenze ohne einen gültigen Reisepass oder ein anderes gültiges Reisedokument überschreitet. Irreguläre Migranten sind Personen, die ohne gültiges Einreisedokument in das Hoheitsgebiet eines Staates einreisen, und Personen, die zwar mit einem gültigen Dokument eingereist sind, aber ihren Aufenthaltstitel nicht erneuern und dennoch weiterhin im Aufnahmeland bleiben (und die zulässige Aufenthaltsdauer überschreiten).

¹ Soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, beruhen alle Definitionen auf dem *Glossary on Migration* der IOM.

Kapazitätsaufbau	Erhöhung der Autonomiefähigkeit von Regierungen und der Zivilgesellschaft durch die Verbesserung ihres Wissens, ihrer Kompetenzen und ihres Verhaltens. Der Kapazitätsaufbau kann in Form eines Projekts erfolgen, das zusammen mit einer Partnerregierung umgesetzt wird, oder in Form eines bilateralen oder multilateralen Dialogs.
Migration	Wanderungsbewegungen einer Person oder einer Gruppe von Personen, entweder über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates. Dauer, Zusammensetzung und Ursachen von Migrationsströmen können unterschiedlich sein. Migration umfasst die Wanderung von Flüchtlingen, Vertriebenen, Wirtschaftsmigranten und anderen Personen, beispielsweise nachzugswilligen Familienangehörigen.
Mobilität ²	Sie betrifft zahlreiche Personengruppen wie Kurzbesucher, Touristen, Studierende, Forscher, Geschäftsleute oder Familienmitglieder auf Besuch und ist damit ein wesentlich weiter gefasstes Konzept als Migration.
Projektergebnisse	Um die Ergebnisse eines Projekts messen zu können, muss Folgendes festgelegt werden: <ul style="list-style-type: none"> a) klare operative Ziele (z. B. Zugang zu Elektrizität für alle Privathaushalte eines bestimmten Dorfes); b) Input- und Outputindikatoren zur Bewertung der Quantität, Qualität und Bereitstellungsfrist der Dienstleistungen, Waren oder Bauleistungen, die durch das jeweilige Projekt bereitgestellt oder erbracht werden (z. B. Kauf und Installation von 200 Stromleitungsmasten und 4 000 Metern Stromleitung); c) Ausgangs- und Zielwerte (gab es z. B. bereits 500 Masten und 10 000 Meter Leitung, besteht das Ziel darin, 700 Masten und 14 000 Meter Leitung zu erreichen); d) Ergebnisindikatoren, anhand deren die Auswirkungen des umgesetzten Projekts gemessen werden und die angeben, ob ein Ziel erreicht wurde (z. B. alle 200 Privathaushalte haben jetzt Zugang zu Elektrizität). Hier können ebenfalls Ausgangs- und Zielwerte festgelegt werden (z. B. eine Erhöhung von 150 auf 200 Privathaushalte, die Zugang haben).

² KOM(2011) 743 endgültig vom 18. November 2011 "Gesamtansatz für Migration und Mobilität".

Reintegration	Wiedereingliederung bzw. Wiedereinbeziehung einer Person in eine Gruppe, beispielsweise der eines Migranten in die Gesellschaft seines Herkunftslandes.
Rückkehr	Bezieht sich im weitesten Sinne auf den Vorgang der Rückkehr, entweder innerhalb der Grenzen eines Landes oder, nach Ausschöpfung aller legalen Wege für einen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der EU, von einem Aufnahmeland in das Herkunfts- oder Transitland, etwa im Fall von Flüchtlingen, Asylbewerbern und qualifizierten Staatsbürgern.
Rückübernahmeabkommen	Abkommen, in dem Verfahren festgelegt sind, nach denen ein Staat Ausländer oder staatenlose Personen in einer irregulären Situation in ihre Heimatländer oder in ein Drittland rückführt, das sie auf dem Weg in das Land, das ihre Rückführung wünscht, durchquert haben.

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Ziel der externen Dimension der gemeinsamen Migrationspolitik der EU ist eine wirksame Steuerung der Migrationsströme in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. In diesem Bericht werden die zwei wichtigsten Finanzierungsinstrumente betrachtet, die im Zeitraum 2007-2013 in sechs der 11 Länder des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft zum Einsatz kamen: das thematische Programm zu Migration und Asyl (TPMA) und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI). Die Entwicklungen im Bereich Migration nach 2014 und die Reaktion der EU auf die aktuelle Flüchtlingskrise waren nicht Gegenstand der Prüfung.
- II. Die Ausgaben der EU im Bereich externe Migration wurden von einem breiten Spektrum an allgemeinen Zielen bestimmt. Die Gesamthöhe der Ausgaben zulasten des EU-Haushalts konnte im Zuge der Prüfung nicht festgestellt werden, und es war auch nicht klar, ob die Ausgaben in Übereinstimmung mit den intendierten geografischen und thematischen Prioritäten getätigt wurden.
- III. Auf der Grundlage einer Untersuchung ausgewählter Projekte gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Wirksamkeit der EU-Ausgaben im Bereich externe Migration (TPMA und ENPI) in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft gesteigert werden kann. Eine Messung der mit den EU-Ausgaben erzielten Ergebnisse war oftmals schwierig, weil die Ziele sich auf ein sehr großes thematisches und geografisches Gebiet erstreckten und quantitative sowie ergebnisorientierte Indikatoren fehlten. Der Beitrag der Migration zur Entwicklung - eine der Prioritäten des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität - war schwer zu beurteilen. Die geprüften Projekte legen schließlich die Feststellung nahe, dass der Beitrag von Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, begrenzt war.
- IV. Die Ausgaben der EU im Bereich externe Migration wurden von einer Vielzahl von Akteuren getätigt. Dazu war eine Koordinierung zwischen den verschiedenen Dienststellen der Kommission, insbesondere den Generaldirektionen, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, den EU-Delegationen in Drittländern und einer Reihe von EU-Agenturen, in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, Nachbar- und Drittländern notwendig. Diese
-

komplexe Verwaltungsstruktur erforderte eine engere Koordinierung auf allen Ebenen sowie eine stärkere Einbeziehung der EU-Delegationen in Migrationsfragen.

V. Der Hof schließt seinen Bericht mit der Empfehlung, dass die Kommission klare und messbare Ziele aufstellt, die mithilfe kohärenter EU-Finanzierungsinstrumente umgesetzt werden, für die eine wirksame Überwachung und Bewertung sowie ein geeignetes Informationssystem vorzusehen sind. Die Verwaltungsstrukturen müssen vereinfacht und besser abgestimmt werden.

EINLEITUNG

1. Die externe Migrationspolitik der EU erstreckt sich auf eine Vielzahl von Themen wie Mobilität und legale Migration, irreguläre Migration, Migration und Entwicklung oder internationalen Schutz. Diese Prüfung stützt sich auf bis Ende 2014 durchgeführte Prüfungsarbeiten, in deren Rahmen die Ausgaben der EU im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft untersucht wurden (siehe auch Ziffern 21-26). Die Hilfe innerhalb der EU und die Hilfe für EU-Mitgliedstaaten waren nicht Gegenstand der Prüfung. Auch explizit zur Handhabung von Asylanträgen ergriffene Maßnahmen oder Daten über irreguläre Migration waren nicht unmittelbar Thema der Prüfung. Untersucht wurden die zwei wichtigsten EU-Finanzierungsinstrumente und die zulasten dieser Instrumente in sechs Ländern³ der östlichen und südlichen Nachbarschaft im Zeitraum 2007-2013 getätigten Ausgaben. Die vom Hof geprüften Ausgaben im Bereich externe Migration standen nicht in Zusammenhang mit den Ausgaben zur Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise. Der Bericht bezieht sich folglich weder auf Ereignisse und EU-Maßnahmen noch auf Daten des Jahres 2015. Der Hof veröffentlicht die Ergebnisse dieser Prüfung zum jetzigen Zeitpunkt, weil er die Feststellungen und Empfehlungen insofern für relevant erachtet, als die EU bestrebt ist, angemessene politische und haushaltspolitische Maßnahmen im Bereich der externen Migrationspolitik auszuarbeiten.

Externe Migrationspolitik der EU

Der politische Rahmen

2. Gemäß Artikel 67 des Vertrags entwickelt die EU eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet. Der Europäische Rat legte die entsprechenden strategischen Leitlinien fest (Artikel 68), die im Stockholmer Programm (2009-2014)⁴

³ Algerien, Georgien, Libyen, die Republik Moldau, Marokko und die Ukraine.

⁴ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

dargelegt waren, das einen Fahrplan für die EU auf dem Gebiet des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit bildete. Im Juni 2014 verabschiedete der Rat neue strategische Leitlinien für den Zeitraum 2014-2019.

3. Hauptziel der gemeinsamen Einwanderungspolitik (Artikel 79 des Vertrags) ist es, eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von irregulärer Einwanderung und Menschenhandel zu gewährleisten.

4. Die EU misst außerdem der Steuerung der Migrationsströme in Zusammenarbeit mit den Transit- oder Herkunftsländern der Migranten sowie der Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung besondere Bedeutung bei.

5. Die gemeinsame Migrationspolitik der EU hat daher sowohl eine interne als auch eine externe Dimension. Gegenstand dieses Berichts ist die externe Dimension, die im folgenden Abschnitt dargelegt wird.

Ein Gesamtansatz für externe Migration

6. Im Jahr 2005 verabschiedete der Rat den Gesamtansatz zur Migrationsfrage in Afrika und im Mittelmeerraum. Im Jahr 2011 entstand auf dieser Grundlage der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)⁵. Der vom Rat verabschiedete GAMM⁶ ist rechtlich nicht bindend und bildet den übergeordneten politischen Rahmen der EU für den politischen Dialog und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der externen Migrationspolitik.

7. Im GAMM werden vier allgemeine thematische Prioritäten festgelegt, die als "gleichermaßen wichtig" beschrieben werden:

⁵ KOM(2011) 743 endgültig; Ratsdokument Nr. 9417/12 vom 3.5.2012 "Schlussfolgerungen des Rates zum Gesamtansatz für Migration und Mobilität".

⁶ Verabschiedet durch die Schlussfolgerungen des Rates im Mai 2012 (Ratsdokument Nr. 9417/12) und bekräftigt im April 2014 (Ratsdokument Nr. 8443/14).

- a) effizientere Gestaltung der legalen Migration und Förderung einer gut gesteuerten Mobilität;
 - b) Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration und Beseitigung des Menschenhandels;
 - c) Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung;
 - d) Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik.
8. Die Achtung der Menschenrechte stellt innerhalb dieses Politikrahmens eine Querschnittspriorität dar.

Den Ländern der Nachbarschaft wird Priorität eingeräumt

9. Obwohl der GAMM (Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2011) einen globalen Anwendungsbereich hatte, bildete die Europäische Nachbarschaft (siehe **Abbildung 1**) die erste Priorität⁷: vor allem der südliche Mittelmeerraum (Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien) und die Länder der östlichen Partnerschaft (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine). Ziel in den benachbarten Regionen sollte der "Aufbau starker, enger Partnerschaften sein, die sich auf gegenseitiges Vertrauen und gemeinsame Interessen gründen und den Weg für die weitere regionale Integration ebnen"⁸. Die Länder der Europäischen Nachbarschaft sind wichtige Herkunfts- und Transitländer in die EU, gleichzeitig aber auch selbst Aufnahmeländer.

⁷ Im Gesamtansatz zur Migrationsfrage von 2005 wurde der geografische Hauptschwerpunkt auf Afrika (einschließlich Nordafrika) gelegt. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage wurde 2007 auf östliche und südöstliche Länder ausgeweitet (KOM(2007) 247 endgültig vom 16.5.2007 "Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union"). Die Priorität der Europäischen Nachbarschaft wurde im GAMM (KOM(2011) 743 endgültig) und dem ersten Bericht zu seiner Umsetzung (COM(2014) 96 final vom 21.2.2014 "Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013") bekräftigt. Diese Prioritäten wurden in zahlreichen Schlussfolgerungen des Rates bestätigt.

⁸ KOM(2011) 743 endgültig, S. 9.

Abbildung 1 - Die Europäische Nachbarschaft



Legende: Blau = Europäische Union; Grün = Länder, die Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind.

Quelle: Eurostat.

Unterschiedliche institutionelle und Finanzierungsinstrumente

10. Der GAMM wurde über eine große Bandbreite an Instrumenten umgesetzt: Weitere Einzelheiten sind **Kasten 1** zu entnehmen.

Kasten 1 - Instrumente, die zur Umsetzung des GAMM herangezogen werden

- politische Instrumente, wie der regionalpolitische Dialog und Mobilitätspartnerschaften;
- rechtliche Instrumente, wie Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Drittländern (2015 gab es 17 derartige Abkommen);
- operative Unterstützung durch EU-Agenturen, wie etwa Frontex;
- finanzielle Unterstützung der EU für nationale Verwaltungen von Drittländern und andere Akteure (wie etwa internationale Organisationen). Dazu gehören Programme oder Projekte, die aus verschiedenen Haushaltsquellen finanziert werden, sowie ein spezifisches thematisches Programm, das auf den Kapazitätsaufbau und die Zusammenarbeit im Bereich Migration und Asyl ausgerichtet ist und die meisten Drittländer abdeckt, einschließlich der Länder der Europäischen Nachbarschaft.

11. Die EU hat mehrere regionale⁹ und bilaterale Dialoge zur Umsetzung des GAMM aufgenommen. Die zum Zeitpunkt der Prüfung sieben wichtigsten regionalen Dialoge deckten zentrale Regionen im Süden und Osten der EU ab und umfassten regelmäßige offizielle Treffen und die Stärkung von Instrumenten der Zusammenarbeit. Der wichtigste bilaterale Rahmen für den asyl- und migrationspolitischen Dialog mit Ländern der Nachbarschaft sind Mobilitätspartnerschaften (MP). Diese Partnerschaften sind auf relevante Migrations- und Mobilitätsfragen von beiderseitigem Interesse ausgerichtet, und beziehen sich ggf. auch auf die kurz- und langfristige Mobilität. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten ist freiwillig und rechtlich nicht bindend. Im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften werden Prioritäten festgelegt und konkrete Initiativen vereinbart, und die Mitgliedstaaten können sich freiwillig beteiligen, indem sie Finanzmittel oder Fachwissen zur Verfügung stellen. **Anhang I** enthält eine Übersicht über die acht seit 2008 unterzeichneten MP sowie über die Beteiligung der Mitgliedstaaten.

⁹ Zu den wichtigsten regionalen Dialogen gehörten der Budapester Prozess, der Prager Prozess, das Gremium zu Migration und Asylfragen der östlichen Partnerschaft, die Partnerschaft EU-Afrika für Migration, Mobilität und Beschäftigung, der Rabat-Prozess, der AKP-EU-Dialog über Migration und Entwicklung sowie der strukturierte und umfassende EU-CELAC-Dialog über Migration.

Unterschiedliche Quellen der Ausgaben der EU im Bereich externe Migration

12. In diesem Abschnitt werden die beiden wichtigsten Finanzierungsinstrumente der EU zur Unterstützung der externen Migrationspolitik sowie andere Programme beschrieben, die einen Beitrag zu dieser Politik geleistet haben.

13. Das **thematische Programm zu Migration und Asyl (TPMA)** war im Zeitraum 2007-2013 das einzige Programm, das speziell auf die Bewältigung von Herausforderungen im Bereich externe Migration und Asyl ausgerichtet war. Seine Rechtsgrundlage bildete Artikel 16 der DCI-Verordnung¹⁰. Seine allgemeine Zielsetzung bestand in der Unterstützung von Drittländern in ihren Bemühungen, "die Migrationsströme unter all ihren Aspekten besser zu steuern". Zu diesem Zweck galt der Schwerpunkt im Rahmen des TPMA den Interventionen auf östlichen und südlichen Migrationsrouten sowie der Förderung des Kapazitätsaufbaus und von Kooperationsinitiativen im Bereich Migration und Asyl. Das Programm wurde nicht eingerichtet, um die Ursachen der Migration unmittelbar anzugehen^{11, 12}.

14. Das Programm wurde unter der Federführung der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung umgesetzt. Ungefähr zwei Drittel der finanzierten Maßnahmen wurden über Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt, der Rest durch gezielte Initiativen der Kommission.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41).

¹¹ Thematisches Programm "Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl", Mehrjähriges Strategiepapier 2011-2013:
http://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countries-areas-migration-and-asylum-2011-2013-multi-annual_en.

¹² Für den Zeitraum 2014-2020 wurde das TPMA durch die Migrationskomponente des Programms "Globale öffentliche Güter und Herausforderungen" ersetzt.

15. Das **Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument** (ENPI)¹³ wurde ab 2007 zur Förderung der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingesetzt¹⁴. Ziele wurden nicht in der ENPI-Verordnung, sondern in Vereinbarungen zwischen der Kommission und Drittländern festgelegt. Im Rahmen des ENPI wurden Maßnahmen finanziert, die u. a. auf die Unterstützung von Reformen und die Stärkung der Kapazitäten auf dem Gebiet Justiz und Inneres, einschließlich Migration und Asyl (z. B. integriertes Grenzmanagement, Rückübernahme sowie Bekämpfung und Verhinderung von Menschenhandel), organisierte Kriminalität und Terrorismus ausgerichtet waren.

16. Mehrere andere Programme können ebenfalls einen Beitrag zur externen Migrationspolitik leisten, wie etwa das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit, das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte oder das Instrument für Stabilität. Das Instrument für Heranführungshilfe und der Europäische Entwicklungsfonds können ebenfalls in Anspruch genommen werden, jedoch nicht für Länder der Nachbarschaft.

Finanzierungs- und Verwaltungsregelungen

17. Schätzungen des Hofes zufolge beliefen sich die von der EU im Bereich externe Migration im Zeitraum 2007-2013 im Wege von Verträgen insgesamt vergebenen Mittel auf ungefähr 1,4 Milliarden Euro (siehe **Anhang II**). Finanzdaten waren jedoch nur für das TPMA verfügbar, in dessen Rahmen über den gleichen Zeitraum Zahlungen in Höhe von insgesamt 304,3 Millionen Euro geleistet wurden (siehe Ziffern 52-56).

18. Zusätzlich zu den von der Kommission bereitgestellten Mitteln beteiligten sich im Zeitraum 2007-2013 Mitgliedstaaten an der Finanzierung der Maßnahmen.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1).

¹⁴ Für den Zeitraum 2014-2020 wurde das ENPI durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt, das nicht Teil dieser Prüfung war.

19. Die Zuständigkeit für die Programmierung der EU-Ausgaben im Bereich der externen Migrationspolitik teilen sich der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und eine Reihe von Generaldirektionen der Kommission. Für die Verwaltung der EU-Mittel in diesem Bereich ist die Kommission zuständig.

20. Angesichts der großen Bandbreite an Finanzierungsinstrumenten der EU (wie oben erwähnt) können mehrere Generaldirektionen der Kommission auf diesem Gebiet tätig werden: Die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung ist für das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und das ENPI zuständig; die Zuständigkeit für das ENPI wurde jedoch 2015 der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen übertragen, die auch für das IPA zuständig ist. Die GD ECHO (Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz) verwaltet die humanitäre Hilfe, einschließlich der humanitären Hilfe für Flüchtlinge. Die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung ist nur im Fall der thematischen Programme, die im Rahmen des DCI (wie das TPMA) finanziert werden, alleine für die Programmierung und Umsetzung zuständig. Im Wege der direkten Mittelverwaltung umgesetzte Projekte wurden entweder unmittelbar von den Dienststellen der Kommission in Brüssel oder von Delegationen der EU verwaltet. Im Rahmen von bestimmten Instrumenten ist auch eine Beteiligung und Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten möglich (Einzelheiten sind Anhang III zu entnehmen).

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

21. Der Hof prüfte, ob die Ausgaben der EU im Rahmen des TPMA und des ENPI (beide Instrumente wurden für den Zeitraum 2007-2013 eingerichtet) im Bereich Migration für klare Ziele eingesetzt wurden und ob sie in sechs der 11 Länder des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft wirksam und gut koordiniert waren. Die Entwicklungen im Bereich Migration nach 2014 und die Reaktion der EU auf die aktuelle Flüchtlingskrise sind nicht Gegenstand der Prüfung. Untersucht wurde insbesondere, ob die Ausgaben im Bereich Migration

- a) der Verfolgung klarer und kohärenter Ziele - ergänzt durch ein wirksames Überwachungssystem - dienen, die auf einem genau ermittelten Bedarf und auf genau ermittelten Prioritäten in den Ländern der Nachbarschaft basierten;
- b) die Erreichung der festgelegten Ziele in den Ländern der Nachbarschaft ermöglichen;
- c) Gegenstand einer angemessenen Koordinierung zwischen den EU-Einrichtungen und den Mitgliedstaaten waren.

22. Bei der Prüfung der Klarheit der Ausgabenziele und der Überwachungssysteme lag der Schwerpunkt auf den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten, die für die Unterstützung der externen Migrationspolitik der EU herangezogen wurden (siehe **Anhang III**)¹⁵. Bei der Prüfung der Wirksamkeit und der Koordinierung galt der Schwerpunkt den Projekten, die im Rahmen des thematischen Programms zu Migration und Asyl (TPMA) und des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) finanziert wurden.

23. Die Prüfung betraf Länder in der östlichen und südlichen Nachbarschaft, genau gesagt Algerien, Georgien, Libyen, die Republik Moldau, Marokko und die Ukraine.

24. Grundlage der Prüfung waren

- a) Gespräche und die Erhebung von Informationen bei der Kommission und in drei Ländern (Algerien, Georgien und Marokko) zu 12 Projekten, mit Besuchen bei den EU-Delegationen, den zuständigen nationalen und lokalen Behörden und, wenn möglich, Endbegünstigten. Gespräche wurden auch mit anderen Akteuren geführt, wie etwa Vertretern von Mitgliedstaaten (sowohl in Brüssel als auch vor Ort), von internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und von Thinktanks;
- b) Aktenprüfungen von 11 Projekten, die in Libyen, der Republik Moldau und der Ukraine umgesetzt wurden;

¹⁵ In den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft werden weder der EEF noch das IPA eingesetzt.

- c) Aktenanalysen von Strategie-, Programmierungs- und Projektunterlagen, ein Fragebogen, der den Verwaltungen von 11 Mitgliedstaaten übermittelt wurde, und eine Durchsicht der vorhandenen Literatur und einschlägiger Bewertungen.

25. Die 23 Projekte, wovon sich eines als die Verlängerung eines anderen in der Stichprobe erfassten Projekts erwies, haben einen Vertragswert von insgesamt 89 Millionen Euro (siehe **Anhang IV**) bei einem im Wege von Verträgen vergebenen Gesamtvolumen von 742 Millionen Euro. Diese Projekte wurden anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- i) Ausgabenbetrag; ii) ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen thematischen Prioritäten des GAMM; iii) Standort; iv) Projektstatus (abgeschlossen oder im Gange); v) potenzielle Förderung von Mobilitätspartnerschaften durch die finanzielle Hilfe (siehe **Anhang I**).

26. Die Prüfung wurde vor dem Hintergrund der neuen Ausgabenvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 durchgeführt. Im Rahmen einer teilweisen internen Umstrukturierung nach dem Amtsantritt der neuen Kommission wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik (die Migrationsfragen umfasst) von der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung zur Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen verlegt. Sofern relevant, wurden diese Änderungen bei der Prüfung berücksichtigt.

BEI DER KOHÄRENZ DER ZIELE, DER ERMITTLUNG DES BEDARFS DER PARTNERLÄNDER UND DEN ÜBERWACHUNGSINSTRUMENTEN BESTEHT VERBESSERUNGSBEDARF

Ein breites Spektrum an nicht immer miteinander verknüpften politischen Zielen

27. Der Hof untersuchte, ob die beiden Finanzierungsinstrumente (TPMA und ENPI), die für die Umsetzung der externen Migrationspolitik der EU eingesetzt wurden, über klar definierte und kohärente Ziele ausgeführt wurden. Außerdem wurde geprüft, ob die operativen Ziele den genau ermittelten Bedarf der Drittländer widerspiegeln und mit einer Reihe von Indikatoren zur Messung der Ergebnisse verbunden waren. Schließlich wurde überprüft, ob die verfügbaren Finanzmittel präzise festgelegten Prioritäten zugewiesen wurden, um die Wirkung der jeweiligen Maßnahme zu maximieren.

28. Das allgemeine Ziel des thematischen Programms zu Migration und Asyl (TPMA) bestand darin, Drittländer dabei zu unterstützen, "die Migrationsströme unter all ihren Aspekten besser zu steuern". Es wurde in fünf Aktionsschwerpunkte¹⁶ aufgliedert, die in Dokumenten der Kommission als Programmziele vorgestellt wurden. Spezifische Ziele wurden in thematischen Strategiepapieren festgelegt.
29. Im Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (2007-2013), das teilweise auch Migration umfasste, wurden keine politischen Ziele festgelegt. In der anwendbaren Verordnung wurde darauf verwiesen, dass prioritäre Ziele in (von der Kommission anzunehmenden) Strategiepapieren für ein Land oder eine Region festgelegt werden. In Fällen, in denen die EU mit einem Land keine spezifischen Ziele vereinbart hatte, sollten die politischen Ziele der EU verfolgt werden, wobei die betreffenden Ziele nicht genau angegeben sind.
30. Der Rahmen für die Ausgaben der EU im Bereich externe Migration basierte außerdem auf fünf anderen Instrumenten, die mit jeweils eigenen Zielen und eigener Interventionslogik einhergehen und in denen Migrationsbestimmungen daher nicht vorrangig oder überhaupt nicht vorgesehen sind. Aus den Rechtsvorschriften ging nicht klar hervor, wie die verschiedenen Ziele miteinander verknüpft waren oder was mit diesen Zielen auf EU-Ebene in Bezug auf externe Migration erreicht werden sollte (siehe **Anhang III**).
31. Diese Finanzierungsinstrumente der EU können zwar auf Situationen ausgerichtet sein, die mit Migration zusammenhängen, und einen Beitrag zu den Migrationsausgaben leisten, sie umfassten aus rechtlicher und finanzieller Sicht jedoch keine klare Strategie oder Überwachungsregelungen, anhand deren sich der Umfang dieses Beitrags bestimmen lässt.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1905/2006, Artikel 16 Absatz 2: i) Förderung der Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung; ii) Förderung einer gut gesteuerten Arbeitsmigration; iii) Bekämpfung der irregulären Zuwanderung und Erleichterung der Rückübernahme irregulärer Zuwanderer; iv) Förderung von Asyl und internationalem Schutz, u. a. durch regionale Schutzprogramme und insbesondere durch die Stärkung der institutionellen Kapazitäten und den Schutz von Staatenlosen; sowie v) Schutz der Migranten gegen Ausbeutung und Ausgrenzung und Bekämpfung von Menschenhandel.

Der Ermittlung des Bedarfs der Partnerländer muss mehr Beachtung geschenkt werden

32. Der Hof stellte fest, dass die Bedarfsanalyse bei zehn Projekten ordnungsgemäß dokumentiert war, während dies bei neun anderen Projekten aus verschiedenen Gründen nur teilweise der Fall war (bei einem Drittel dieser Projekte war dies hauptsächlich auf die schwierigen Gegebenheiten vor Ort und politische Instabilität zurückzuführen). Für vier Projekte wurden keine Belege gefunden.

33. Von der Kommission, Mitgliedstaaten und Partnerländern unterzeichnete Mobilitätspartnerschaften (MP)¹⁷ bilden einen politischen Rahmen für einen politischen Dialog zur Migration, der auch zur Bedarfsermittlung beiträgt (siehe auch Ziffer 36). An mit acht Ländern¹⁸ geschlossenen MP (siehe ***Anhang I***) sind auch Mitgliedstaaten beteiligt: 24 Mitgliedstaaten haben eine oder mehr der acht Partnerschaften unterzeichnet. Mobilitätspartnerschaften sind zwar rechtlich nicht bindend, doch erleichtert ein Dialogprozess die Bedarfsermittlung sowie eine umfassendere Berücksichtigung dieses Bedarfs. Um ein besseres Gleichgewicht zwischen allen vier thematischen Prioritäten des GAMM sicherzustellen, bemühte sich beispielsweise die Republik Moldau, mit der eine der ältesten MP besteht, um eine Neuausrichtung ihrer MP. Die Kommission weist die Mitgliedstaaten regelmäßig darauf hin, die MP ausgewogen umzusetzen, u. a. durch eine stärkere Fokussierung auf Maßnahmen im Zusammenhang mit legaler Migration, Menschenrechten und Flüchtlingsschutz.

34. Die Rolle der EU-Delegationen in den Partnerländern ist zur Ermittlung und Festlegung des Bedarfs von entscheidender Bedeutung. Der Hof stellte fest, dass es in den EU-Delegationen keine auf Migrationsfragen spezialisierten Beamten gab. Migrationsfragen wurden von Mitarbeitern behandelt, die für EU-Ausgaben zuständig waren und über unterschiedliche Sach- und Fachkenntnis auf dem Gebiet der Migration verfügten. Die

¹⁷ Darin werden einige politische Ziele und eine Reihe von Initiativen festgelegt, die sicherstellen sollen, dass die Wanderung von Menschen so wirksam wie möglich gesteuert wird.

¹⁸ Armenien, Aserbaidschan, die Republik Cabo Verde, Georgien, Jordanien, die Republik Moldau, Marokko und Tunesien.

Generaldirektion Migration und Inneres hat eine Reihe von Spezialisten in Delegationen entsandt, die das gesamte Spektrum der Strategien im Bereich Inneres abdecken, doch zum Zeitpunkt der Prüfung war keiner von ihnen in einem Land der Nachbarschaft oder in einem MP-Partnerland tätig.

35. Ein tieferes Verständnis der Migrationsfragen kann zu einer besseren Reaktion auf den Bedarf von Drittländern führen. Die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung hat eine Reihe von Schulungsinstrumenten und Workshops zu mehreren relevanten Themen entwickelt.

36. Die Ermittlung des Bedarfs in einem Partnerland hängt auch von der Priorität ab, die das jeweilige Land der Steuerung von Migration einräumt und wie sehr es sich auf diesem Gebiet engagiert. Für viele Länder der Nachbarschaft, insbesondere im Süden, bildete Migration jedoch keine Priorität. Der Unwille zur konstruktiven Zusammenarbeit mit der EU auf diesem Gebiet ist der Bedarfsermittlung hinderlich, insbesondere da einige Maßnahmen in der Wahrnehmung der Partnerländer hauptsächlich der EU zugutekommen sollen. Ein Beispiel dafür waren die erfolglosen Bemühungen, nordafrikanische Länder zur Teilnahme am Grenzüberwachungsnetzwerk im Mittelmeerraum (Seahorse) zu bewegen.

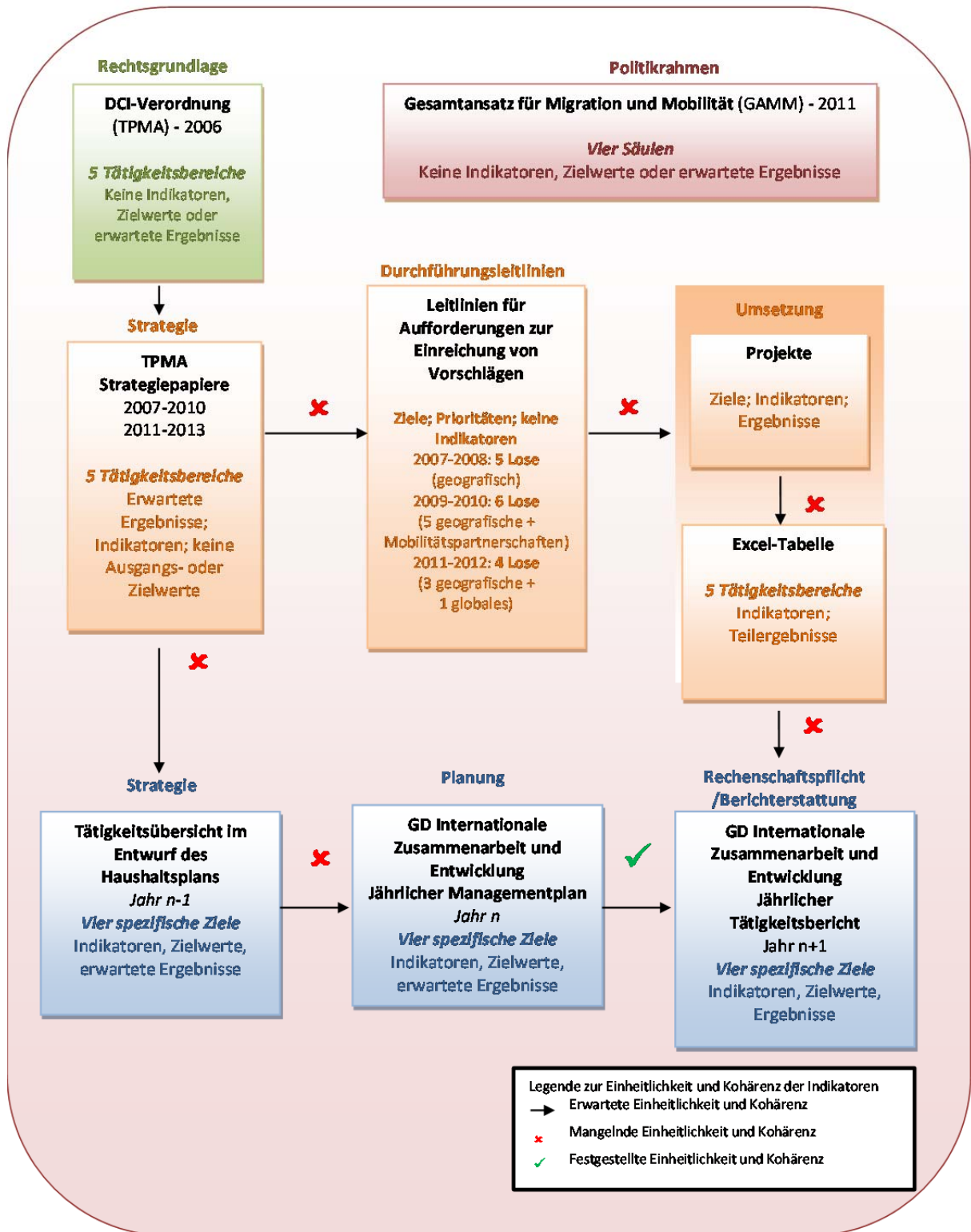
37. Desgleichen übten einige Partnerländer Kritik an dem Projekt *Interactive Map on Irregular Migration Routes and Flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region* (Interaktive Karte zu irregulären Migrationsrouten und -strömen in Afrika, im Nahen Osten und im Mittelmeerraum, I-Map) (0,7 Millionen Euro), das den migrationspolitischen Dialogprozess unterstützen und den Informationsaustausch erleichtern sollte, da es ihrer Ansicht nach von größerem Nutzen für die EU und ihre Mitgliedstaaten als für Drittländer war. Gemäß den im Juli 2014 vorliegenden Daten waren nur 6 % der insgesamt 668 Nutzer des Systems Länder der Nachbarschaft, während die Hauptnutzer die Mitgliedstaaten der EU (50 %) waren, gefolgt von der Kommission und den EU-Agenturen (30 %).

Die Überwachungs- und Bewertungsverfahren müssen verbessert werden

38. Relevante, kohärente und zeitnahe Indikatoren sind ein wesentliches Werkzeug für die Steuerung und Bewertung einer Strategie und der mit ihr verbundenen Instrumente. Der Hof fand nur wenige Hinweise auf präzise und systematische Indikatoren, die auf die einzelnen

Interventionsebenen ausgerichtet sind. Außerdem stellte er fest, dass die Indikatoren auf den verschiedenen Politikebenen, also dem Strategierahmen, dem Haushalt und den Tätigkeitsberichten der Kommission, d. h. dem operativen Rahmen für jede finanzielle Maßnahme, nicht aufeinander abgestimmt sind (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Verknüpfungen zwischen Zielen und Indikatoren in Strategie- und Durchführungsdokumenten für das TPMA



39. **Auf strategischer Ebene** waren die Modalitäten für die Überwachung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität sehr allgemein definiert. Laut Plan sollte die

Umsetzung des Programms über eine vergleichende Bewertungsmethode gesteuert werden, mit der sich die im Lauf der Zeit eingetretenen Veränderungen aufzeigen lassen. Diese sehr vage Definition wurde weder erklärt noch wurden ihr Indikatoren, Referenzwerte oder Zielwerte zugeordnet, um die Erreichung der (ebenfalls sehr allgemein gehaltenen) Ziele zu bewerten. Aufgrund der im Jahr 2011 durchgeführten öffentlichen Konsultation, in der 86 % der Befragten die Einführung von Steuerungsindikatoren befürworteten, kam die Kommission im Einvernehmen mit den meisten Mitgliedstaaten zu dem Schluss, dass die Zielwerte und Indikatoren der Strategie flexibel und eher qualitativer als quantitativer Natur sein sollten.

40. Das allgemeine Ziel des TPMA war in fünf Aktionsschwerpunkte aufgegliedert (siehe Ziffer 28). Spezifische Ziele, erwartete Ergebnisse und Leistungsindikatoren waren in einem thematischen Strategiepapier festzulegen.

41. Es folgten zwei Strategiepapiere für zwei Zeiträume von vier Jahren (2007-2010) bzw. drei Jahren (2011-2013). Für den Zeitraum 2011-2013 wurden 26 erwartete Ergebnisse und 37 Indikatoren festgelegt. Referenzwerte oder quantifizierte Zielwerte wurden jedoch nicht vorgegeben.

42. Die Schwächen des Überwachungs- und Rechenschaftsprozesses werden deutlich am **ersten Tätigkeitsbereich des Programms** (im Strategiepapier als Ziel dargestellt), der ganz allgemein auf die **Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung** ausgerichtet war. Die Umsetzung dieses Ziels sollte im Zeitraum 2011-2013 mithilfe von neun Indikatoren überwacht werden (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2 - Indikatoren für das Ziel der Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung

- Zahl der Projekte mit Beteiligung von Diasporagemeinschaften in der EU, die auf die Entwicklung der Herkunftsländer ausgerichtet sind;
 - Zahl der produktiven oder Entwicklungsaktivitäten, an denen Migranten oder zurückgekehrte Migranten oder Auswanderergemeinschaften beteiligt sind;
 - Transparenz, Zuverlässigkeit und Kosten von Überweisungsdiensten;
-

- Umfang der Finanzkompetenz von Migrantenhaushalten;
- Zahl der Experten aus Drittländern auf dem Gebiet der Steuerung von Migrationsströmen;
- Zahl der legislativen Dokumente, die in Drittländern zu Migrationsfragen erstellt oder verabschiedet wurden;
- Dialog- und Kooperationsrahmen zu Migrationsfragen zwischen Drittländern sowie zwischen Drittländern und der Europäischen Union;
- Zahl der Sensibilisierungsmaßnahmen und -kampagnen;
- Zahl der Experten aus Drittländern auf dem Gebiet der Erhebung und Analyse von Migrationsdaten.

43. Mit diesen Indikatoren ließ sich jedoch nicht überwachen und bewerten, wie dieses Programmziel umgesetzt wurde. Die meisten Indikatoren waren komplex, umfassten mitunter mehrere Parameter (zum Beispiel die Transparenz, Zuverlässigkeit und Kosten von Überweisungsdiensten) und deckten allenfalls Outputs und nicht Ergebnisse ab. Die Datenquellen, die Datendefinition und die Aufbereitungsmethoden wurden nicht festgelegt. Die Interpretation einiger Konzepte, wie etwa Experten (auf dem Gebiet der Datenanalyse oder der Steuerung von Migrationsströmen) und Finanzkompetenz von Migrantenhaushalten, konnte Schwierigkeiten bereiten.

44. Dieselbe Konfusion war auch bei den Programmindikatoren gegeben, die in den ***Haushaltsplänen sowie in den Managementplänen und Jährlichen Tätigkeitsberichten der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung*** genannt werden. Zum Zwecke der Überwachung der Programmumsetzung hätten auch diese Dokumente Indikatoren für die Bewertung der Leistung der EU-Maßnahmen in Bezug auf den Ressourceneinsatz und die erzielten Ergebnisse umfassen sollen. Die Dokumente basierten auf vier Zielen¹⁹, wobei die Indikatoren, Zielwerte und Ergebnisse sich jedes Jahr änderten.

¹⁹ Die spezifischen Ziele umfassten Migration und Entwicklung, legale und Arbeitsmigration, Einschränkung der irregulären Migration sowie Förderung von Asyl und internationalem Schutz. Der Schutz der Rechte von Migranten und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

45. Zudem bestand nur eine geringe Übereinstimmung zwischen diesen Indikatoren und denjenigen im strategischen Rahmen des TPMA. So wurden die neun Indikatoren für das erste Ziel des strategischen Rahmens (Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung) im Haushalt für 2011 auf zwei Indikatoren, im Haushalt für 2012 auf nur einen Indikator und im Haushalt für 2013 auf zwei Indikatoren reduziert. Keiner dieser Indikatoren kam in allen drei Jahren vor. Die für die Tätigkeitsberichte der Kommission ausgewählten Indikatoren (drei im Jahr 2011, vier im Jahr 2012 und drei im Jahr 2013) wurden für den Haushalt nicht immer verwendet und entsprachen ihm nur teilweise.

46. Anhand der Beispiele in **Kasten 3** werden die Uneinheitlichkeit der Indikatoren für das erste Programmziel sowie ihre häufige Änderung veranschaulicht.

Kasten 3 - Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung: uneinheitliche und instabile Indikatoren

- Im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung entsprach der Indikator für die Zahl der lokalen Unternehmen, die im Rahmen des spezifischen Ziels 1 (Stärkung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung) durch EU-finanzierte Programme gefördert wurden, nicht den Indikatoren im strategischen Rahmen des thematischen Programms zu Migration und Asyl. Der Indikator wurde in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2012 und 2013 nicht verwendet.
- Im Haushalt für 2012 war der einzige Indikator für dieses Ziel die Zahl der lokalen Unternehmen, die Unterstützung erhielten. Der Jährliche Tätigkeitsbericht für 2012 enthielt vier Indikatoren für dieses Ziel: Wanderarbeitnehmern für die Überweisung von Geld in ihre Herkunftsländer entstehende Kosten, Ausmaß der Beteiligung von Diaspora-Organisationen an der Entwicklung von Migrationsprojekten, Zahl von Drittländern, die für die Konzeption und Umsetzung einer Migrationsstrategie und/oder die Einbeziehung von Migrationsfragen in Entwicklungsstrategien Unterstützung erhielten, sowie geografische Abdeckung von Migrationsprofilen.

waren kein spezifisches Ziel. Der Jährlichen Managementplan und der Jährliche Tätigkeitsbericht enthielten im Jahr 2011 (nicht jedoch in den Jahren danach) ein fünftes spezifisches Ziel, das die Einbeziehung der Migration in den politischen Dialog mit Drittländern betraf.

47. Die für die anderen Programmziele ausgewählten Indikatoren waren fast genauso uneinheitlich. Dem Ziel der Förderung von legaler Arbeitsmigration war ein Indikator zugeordnet, der in den Haushalten und den Jährlichen Tätigkeitsberichten für die Jahre 2010 bis 2013 unverändert blieb, nämlich "die Zahl der Vereinbarungen über die Vermittlung von Kompetenzen und zirkuläre Migrationsprogramme". Im strategischen Rahmen des TPMA war der Indikator jedoch definiert als "Rückkehrquote von Migranten, die an zirkulären Programmen teilnehmen".

48. Schließlich enthielten die Strategiepapier des TPMA, wie bereits erwähnt, keine Zielwerte. Diese wurden in den Haushaltsplänen (Kapitel 19 02 im Jahr 2013) festgelegt, aber dort bezogen sie sich häufig ganz konkret auf bestimmte Länder oder eine bestimmte Region oder sie wurden nicht aktualisiert. Die quantitativen Informationen für diese Zielwerte waren daher unzureichend oder fehlten gänzlich, wodurch die Indikatoren, die ein Phänomen quantifizieren und seine Entwicklung im Laufe der Zeit überwachen sollten, irrelevant wurden. Beispielsweise wurden in den Jahren 2009 und 2010 für den Indikator zur Zahl der irregulären Einwanderer, die aufgegriffen und von Drittländern rückübernommen wurden, für den in den Haushaltsplänen für 2012 und 2013 ein identischer Zielwert gewählt wurde, dieselben Ergebnisse gemeldet. Die Kommission hat für den Zeitraum 2014-2020 neue Indikatoren festgelegt. Es gibt zwar einige Verbesserungen, zu den weiterhin bestehenden Schwächen zählt beispielsweise jedoch das Fehlen von Ausgangs- und Zielwerten.

49. Auf der Ebene der Projekte selbst stellte der Hof dieselben Mängel und Unstimmigkeiten in Bezug auf die in den Strategie- und Haushaltsdokumenten festgelegten Indikatoren fest. Die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung versucht, die erzielten Ergebnisse mithilfe von für die Excel-Tabelle entwickelten Indikatoren zu überwachen (siehe Ziffer 54). Es bestanden jedoch Unstimmigkeiten zwischen den auf Projektebene festgelegten Indikatoren sowie den Indikatoren in der Excel-Tabelle, dem Jährlichen Tätigkeitsbericht oder dem strategischen Rahmen für das TPMA. Darüber hinaus waren die vorgelegten Ergebnisse oft unvollständig. Für die 18 geprüften Projekte (von insgesamt 23 in der Stichprobe), die in der Excel-Tabelle enthalten waren, waren die Ergebnisse in drei Fällen vollständig angegeben, in acht Fällen teilweise und in den restlichen

sieben Fällen überhaupt nicht. Diese Faktoren schränkten die Zuverlässigkeit der Excel-Tabelle und ihre Eignung zur wirksamen Messung der Ergebnisse und der erzielten Fortschritte ein.

50. Die Prüfung zeigte, dass die im Jährlichen Tätigkeitsbericht zu den Ergebnissen des TPMA angegebenen Daten von den für das Projekt zuständigen Kommissionsbediensteten auf der Grundlage von Ad-hoc-Anforderungen und nicht im Rahmen eines durchgängigen und systematischen Informationsbeschaffungsverfahrens zusammengestellt wurden. De facto ließen sich die ergriffenen Maßnahmen durch die bestehenden Regelungen nicht systematisch anhand einer Reihe von stabilen und einheitlichen Indikatoren verfolgen (im Fall des TPMA). Ebenso fehlte eine Matrix, um die Ziele und Indikatoren auf allen Ebenen zwischen den Projekten und dem Jährlichen Tätigkeitsbericht miteinander in Beziehung zu setzen. Im Übrigen stammten die meisten der für die externe Migrationspolitik bereitgestellten Mittel aus anderen EU-Finanzierungsinstrumenten als dem TPMA. In Bezug auf Migration deckte der Jährliche Tätigkeitsbericht (der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung) jedoch nur die Ausführung des Haushaltskapitels ab, das dem TPMA gewidmet war, und enthielt keine Informationen zu den Kapiteln, die die anderen Finanzierungsinstrumente umfassten. Ein Gesamtergebnis für alle Finanzierungsinstrumente war auch keinem anderen Dokument zu entnehmen.

51. Die Umsetzung der externen Migrationspolitik der EU wurde in unterschiedlichem Maße auch in vielen anderen Berichten behandelt²⁰. Diese Berichte enthielten Informationen über die in verschiedenen Politikbereichen erzielten Fortschritte, und die

²⁰ Wie zum Beispiel im Bericht über die Umsetzung des GAMM, in den jährlichen länderspezifischen ENP-Fortschrittsberichten, den Berichten der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, den Lageberichten der Taskforce "Mittelmeerraum", den Fortschrittsberichten zum Aktionsplan zur Visaliberalisierung, den Jahresberichten über Einwanderung und Asyl (einschließlich Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen), Bewertungen von EU-Rückübernahmeabkommen, dem EMN-Bericht *Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013* (Beschreibende Analyse der Auswirkungen des Stockholmer Programms 2010-2013), der strategischen Überprüfung der EUBAM Libyen sowie in den halbjährlichen Lageberichten an den Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) des Rates über die EU-Aktion gegen Migrationsdruck.

Übersicht über die mit den EU-Ausgaben in diesem Bereich erzielten Ergebnisse bildete darin keinen besonderen Schwerpunkt.

Die geografischen und thematischen Prioritäten waren schwer zu überprüfen

52. Im Gesamtansatz für Migration und Mobilität werden die Länder der Europäischen Nachbarschaft als geografische Priorität genannt. Im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit wurden 465 Millionen Euro (von insgesamt ungefähr 5,6 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007-2013) für thematische Programme (einschließlich des TPMA) in der Europäischen Nachbarschaft vorgesehen²¹.

53. Im Zuge der Prüfung erwies sich die Beurteilung, ob die Ausgaben mit diesen Prioritäten in Einklang standen, als schwierig, da die Gesamthöhe der EU-Ausgaben zulasten des EU-Haushalts, die für die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich externe Migration in den Ländern der Nachbarschaft verwendet wurden, nicht festgestellt werden konnte. In **Anhang II** sind die für Ausgaben im Bereich Migration im Zeitraum 2007-2013 im Wege von Verträgen vergebenen Mittel zusammengefasst, d. h. insgesamt ungefähr 1,4 Milliarden Euro. Diese Daten, die von der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung und der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen bereitgestellt wurden, enthielten keine Details zu den tatsächlichen Zahlungen.

54. Der Hof analysierte diese Informationen auf der Grundlage einer Excel-Tabelle²², die die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung führte und in der alle Ausgaben auf diesem Gebiet zusammengefasst sind. Die Excel-Tabelle umfasste sämtliche seit 2001 getätigten Ausgaben. Für den Zeitraum 2007-2013 stammten die erfassten Beträge aus sieben Finanzierungsinstrumenten der EU²³. Die Zahlen waren jedoch unvollständig: Die Daten für andere Ausgabenbereiche als das TPMA waren seit 2012 nicht regelmäßig

²¹ Artikel 38 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006.

²² Diese Excel-Tabelle wurde nicht angelegt, um in Echtzeit Daten über Projektausgaben zu liefern.

²³ Das TPMA, der nicht zum TPMA gehörende Teil des DCI, der EEF, das ENPI, das EIDHR, das Instrument für Stabilität und das IPA.

aktualisiert worden. Von den 23 Verträgen der geprüften Stichprobe waren fünf (Gesamtwert: 22,8 Millionen Euro) nicht in die Excel-Tabelle aufgenommen worden.

55. Die Daten in der Excel-Tabelle stammten aus dem Finanzinformationssystem CRIS (Gemeinsames RELEX-Informationssystem), das die Kommission 2002 eingeführt hat, um die Verwaltung der Maßnahmen im Außenbereich zu erleichtern. CRIS ist das wichtigste Referenzinformationssystem für die Verwaltung und Dokumentation von Maßnahmen im Außenbereich. In seinem Sonderbericht von 2012 über CRIS²⁴ wies der Hof auf einige Mängel in diesem System hin, die insbesondere auf eine mangelhafte Definition der Datenkodes zurückzuführen waren. Dadurch war die Konsolidierung von Daten in CRIS besonders kompliziert und fehlerträchtig, und das System konnte nicht ohne Weiteres genutzt werden, um nach Empfängerland, EU-Finanzierungsinstrument oder Politikbereich aggregierte Daten zu Maßnahmen im Außenbereich zu erhalten.

56. Die Kommission verwendet von der OECD festgelegte Codes²⁵, um Verträge nach Tätigkeitsbereichen zu kategorisieren. Für Migration gibt es auf dem Gebiet der öffentlichen Entwicklungshilfe allerdings keine spezifischen Codes. Infolgedessen liegt die Zuordnung der einzelnen Vertragskodes im Ermessen der Programmmanager, die aus bereits vorhandenen Codes wählen. Daher kann es vorkommen, dass die verwendeten Codes nicht den betreffenden Bereichen entsprechen. Dies traf auf einige der vom Hof geprüften Verträge zu (siehe **Kasten 4**). Diese Bearbeitungsmethode schloss jede relevante Analyse der Aufschlüsselung nach geografischen oder thematischen Ausgaben aus und erlaubte keinen vollständigen Überblick über die Höhe der Ausgaben.

Kasten 4 - Beispiele für eine ungeeignete Kodierung der Ausgaben im Bereich externe Migration

Die Bereitstellung von 54 Fahrzeugen mit Allradantrieb für den ukrainischen Grenzschutz wurde unter Kode 15110 (öffentlicher Sektor und Verwaltungspolitik) eingegeben, hätte jedoch auch unter

²⁴ Sonderbericht Nr. 5/2012 "Das Gemeinsame RELEX-Informationssystem (CRIS)" (<http://eca.europa.eu>).

²⁵ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Ausschuss für Entwicklungshilfe.

Kode 15130 (Unterstützung für Institutionen, deren Ziel die Unterstützung der Reform von Sicherheitssystemen ist) erfasst werden können. Das Projekt mit dem Titel *Supporting the creation of activity and employment in the Maghreb - migration in support of local development* (Förderung der Geschäftstätigkeit und der Beschäftigung im Maghreb - Migration zur Unterstützung der lokalen Entwicklung) wurde unter Kode 15150 (Demokratische Teilhabe und Gesellschaft) statt unter Kode 13010 (Beschäftigung und Verwaltungspolitik) eingegeben. Allerdings eignete sich keiner dieser beiden Codes für Migrationsprojekte oder machte sie als solche kenntlich.

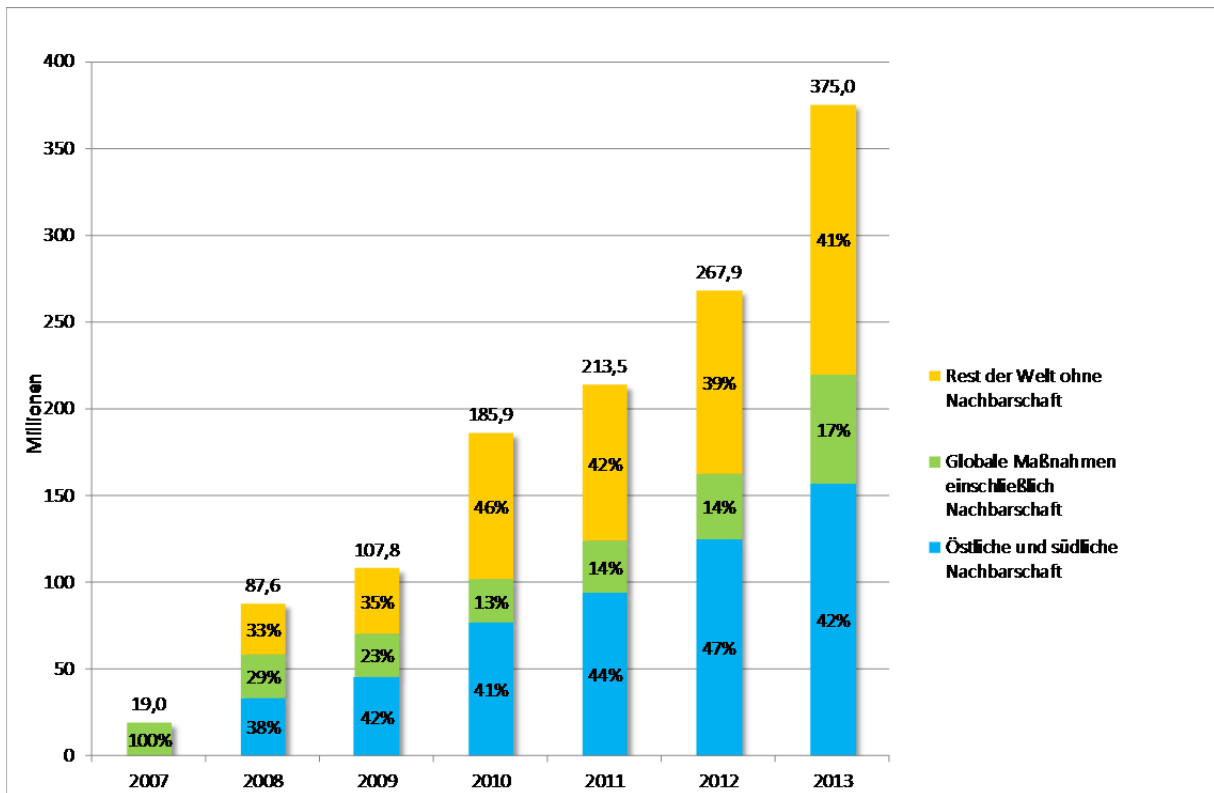
Einen Kode für Migrationsprojekte, die die OECD-Kriterien für ein öffentliches Entwicklungshilfeprojekt nicht erfüllen, gibt es nicht. Dieses Problem wurde vom Europäischen Parlament im Jahr 2011 angesprochen²⁶. Mitunter wies die Kommission diesen Projekten irrtümlich dennoch einen Kode zu, wie dies bei den Projekten SaharaMed und Seahorse Mediterranean²⁷ der Fall war, die einige wesentliche Maßnahmen umfassten, die nicht den OECD-Kriterien entsprachen.

57. Der Hof untersuchte, inwieweit TPMA-Ausgaben für Länder der Europäischen Nachbarschaft, der ersten Priorität des GAMM, zugewiesen wurden (siehe Ziffer 9). Die geografische Verteilung der Ausgaben ist in **Abbildung 3** dargestellt. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um eine Schätzung, da einige Verträge mehrere Länder oder Regionen abdeckten (z. B. können globale Maßnahmen auch Länder der Nachbarschaft betreffen). Wie die Analyse zeigt, entfiel zwar ein erheblicher Teil der Verträge auf Länder der Nachbarschaft, doch ungefähr die Hälfte davon wurde anderen Regionen zugewiesen. Zwischen 2007 und 2013 wurden für 42 % des Gesamtvolumens Verträge mit Ländern der östlichen und südlichen Nachbarschaft geschlossen (bzw. 59 % zusammen mit globalen Maßnahmen), was nicht zu Recht als hohe geografische Priorität bezeichnet werden kann. Man könnte sogar davon ausgehen, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichend gebündelt wurden, um der wachsenden Instabilität im Bereich Migration zu begegnen.

²⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit: Erkenntnisse und Ausblick auf die Zukunft.

²⁷ Dies wurde in der Halbzeitüberprüfung des TPMA im Jahr 2010 angemerkt, in deren Rahmen das Projekt Seahorse Atlantic und andere Projekte überprüft wurden; ferner wurde festgestellt, dass einer Reihe von Projekten des TPMA kein Kode zugeordnet war.

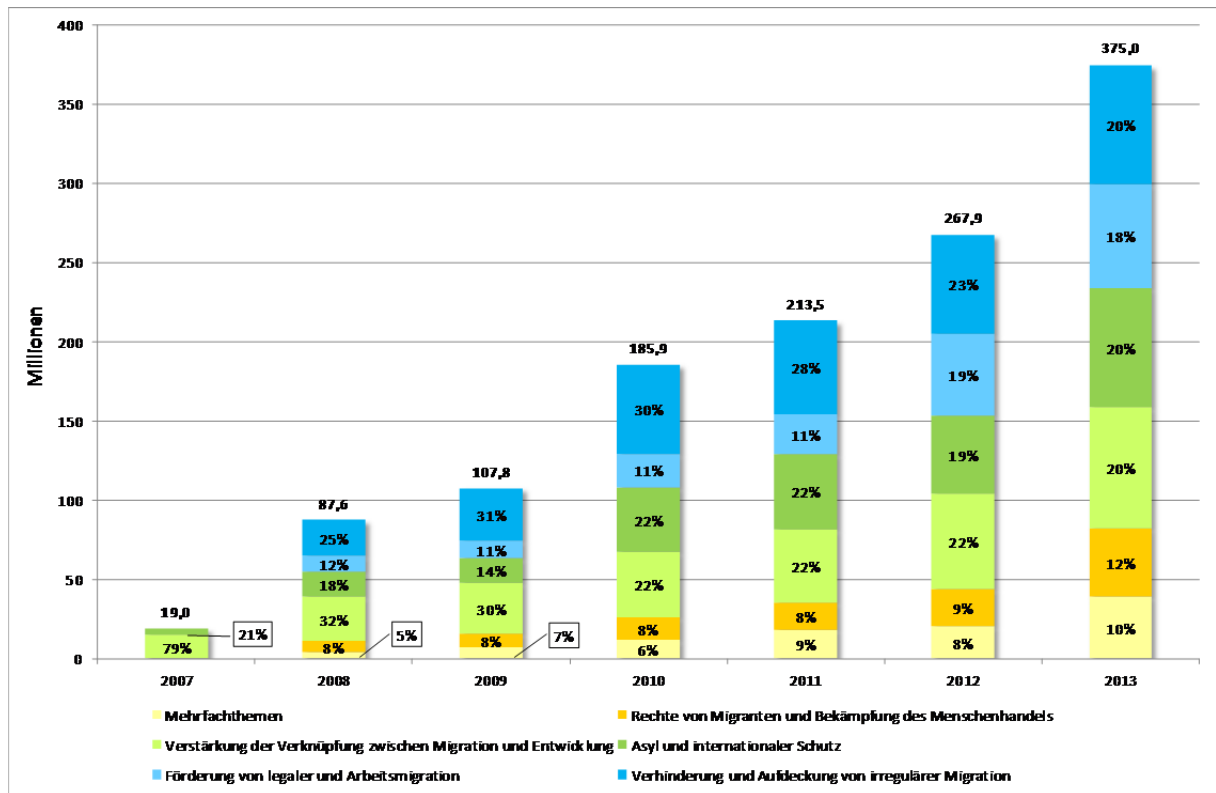
Abbildung 3 - Kumulierte geografische Verteilung der TPMA-Verträge im Zeitraum 2007-2013



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

58. Wie die Mittel auf die verschiedenen thematischen Bereiche verteilt sind, war ebenfalls schwer zu quantifizieren, da einige Maßnahmen unter mehrere Themen fielen. Die Gesamtausgaben für das TPMA im Zeitraum 2007-2013 sind aus **Abbildung 4** zu ersehen.

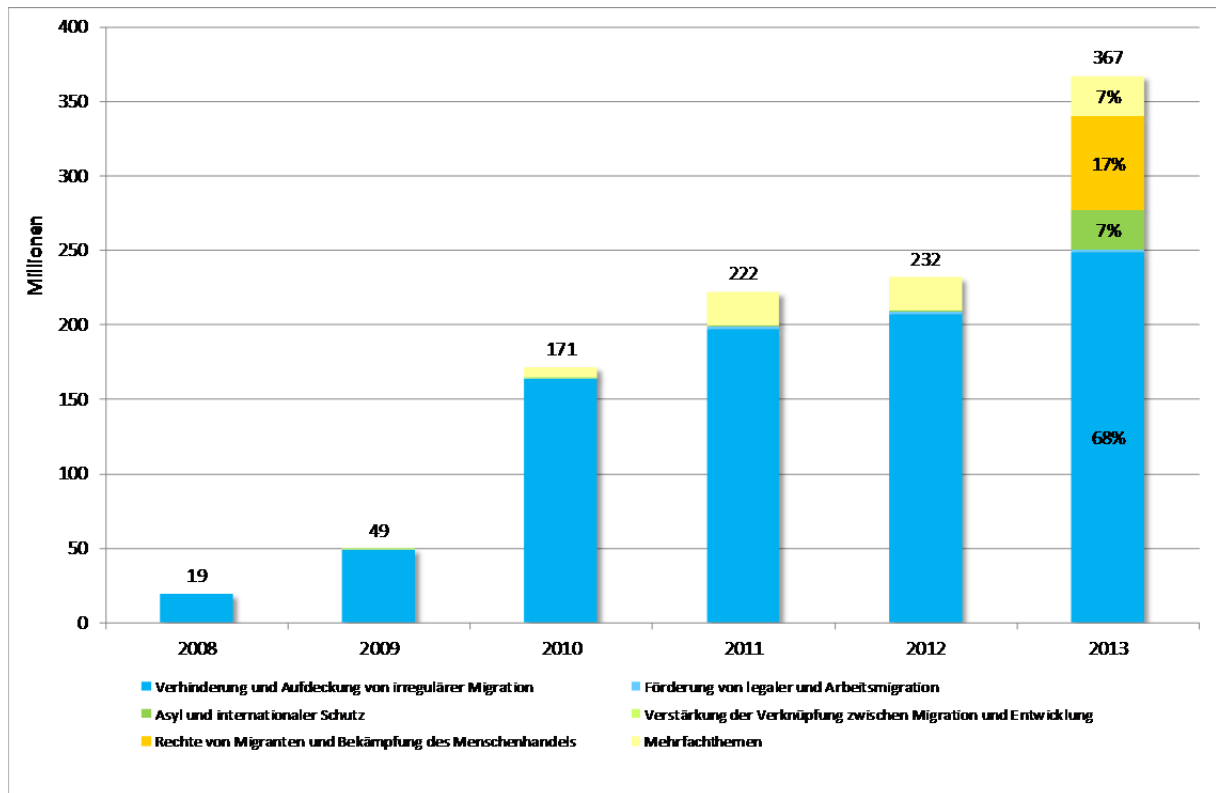
Abbildung 4 - Kumulierte thematische Verteilung der TPMA-Verträge im Zeitraum 2007-2013



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

59. Eine ähnliche Analyse der Verträge, die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments für 2008-2013 geschlossen wurden, führte zu den in **Abbildung 5** dargestellten Ergebnissen.

Abbildung 5 - Kumulierte thematische Verteilung der ENPI-Verträge im Zeitraum 2008-2013



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

60. Insgesamt geht aus diesen beiden Tabellen hervor, dass bei den zwei wichtigsten Finanzierungsinstrumenten der EU im Bereich externe Migration (TPMA und ENPI) der Großteil der Maßnahmen auf die Aufdeckung und Verhinderung der irregulären Zuwanderung (einschließlich des Grenzschutzes) ausgerichtet war. Da Sicherheit und Grenzschutz die Ausgaben der EU im Bereich Migration dominierten, gerieten andere im Gesamtansatz hervorgehobene Ziele in den Hintergrund, wie die Verstärkung der Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung und das Bemühen (in Zusammenarbeit mit Drittländern) um eine wirksame Steuerung der Migration, um dem wirtschaftlichen Bedarf der Aufnahmeländer, dem Entwicklungsbedarf der Herkunftsländer und den Rechten der Migranten Rechnung zu tragen.

Über ein großes geografisches Gebiet gestreute Maßnahmen

61. Die Ausgaben der EU im Bereich externe Migration deckten eine große Bandbreite an Zielen, Instrumenten und geografischen Gebieten ab. Dies könnte zu einer Einschränkung der Wirksamkeit führen.

62. Die für die Unterstützung von Drittländern bereitgestellten Mittel blieben deutlich hinter dem rasch steigenden Bedarf zurück, der durch die erhebliche Zunahme der irregulären Einwanderung im Mittelmeerraum entstanden ist, insbesondere seit 2013. Durch die Tatsache, dass Projekte Teil einer Reihe von thematischen Prioritäten in vielen Ländern waren, wurde sichergestellt, dass sich keine kritische Masse an Finanzmitteln in einem Partnerland konzentrierte. Das TPMA deckte somit ein großes geografisches Gebiet und eine große Bandbreite an Maßnahmen ab, die sich in Art und Umfang stark unterscheiden. Der Umfang der Maßnahmen des TPMA und seine ambitionierten Ziele standen in keinem Verhältnis zu den begrenzten verfügbaren Ressourcen, was zur Folge hatte, dass die Streuung der Projekte zu groß war, um eine kritische Masse zu erreichen, die ausreichte, um in den betreffenden Ländern signifikante Ergebnisse zu erzielen. Diese Situation schränkte die Fähigkeit der EU ein, durch ihre Maßnahmen einen echten Anreiz in Drittländern zu schaffen, oder eine wirksame Zusammenarbeit mit Drittländern zu Migrationsfragen zu entwickeln. Wenn die Mittel knapp sind, müssen sie Prioritäten zugewiesen werden, bei denen der größte Mehrwert erzielt werden kann.

63. Dieselbe Bemerkung wurde auch im TPMA-Strategiepapier für 2011-2013 vorgebracht, dem zufolge durch den großen geografischen Umfang und die breit gefächerten Ziele des TPMA zusammen mit den begrenzten verfügbaren Ressourcen keine kritische Masse erreicht wird, wodurch das Programm in den betreffenden Ländern deutlich weniger Wirkung entfalten kann und der EU die Möglichkeit genommen wird, diese Mittel bei der Zusammenarbeit mit Drittländern als echten Anreiz zu nutzen und folglich eine effektive Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser Länder auf diesem Gebiet aufzunehmen.

64. Dies wurde auch an einem vom Hof geprüften Projekt deutlich, der "Gemeinsamen Migrations- und Entwicklungsinitiative der EU und der UN", die darauf abstellte, durch die Unterstützung und Einbeziehung kleiner Akteure und die Verbreitung weltweit bewährter

Verfahren zur Stärkung der positiven Auswirkungen von Migration und Entwicklung beizutragen. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um ein Pilotprogramm handelte, gelangte der Hof zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie die Kommission in ihrer Bewertung dieser Initiative, in der die fehlende thematische und geografische Schwerpunktsetzung kritisch angemerkt wurde: Da das Programm global ausgerichtet sein musste und da jeweils 50 % der Mittel für Länder bereitgestellt wurden, die unter das ENPI (Länder der Europäischen Nachbarschaft) bzw. das DCI fallen, fehlte in allen Ländern und Regionen eine kritische Masse an Projekten.

65. Angesichts der begrenzten Mittel, die zur Bewältigung der wachsenden Herausforderungen im Bereich Migration zur Verfügung stehen, besteht bei den EU-Maßnahmen wegen fehlender klar formulierter und quantifizierter Prioritäten das Risiko der Fragmentierung.

SCHWACHSTELLEN BEEINTRÄCHTIGTEN DIE WIRKSAMKEIT DER EU-AUSGABEN IM BEREICH EXTERNE MIGRATION (TPMA UND ENPI) IN DEN LÄNDERN DES SÜDLICHEN MITTELMEERRAUMS UND DER ÖSTLICHEN PARTNERSCHAFT

66. Der Hof prüfte die Wirksamkeit der EU-Ausgaben und untersuchte insbesondere, ob die Projekte gut konzipiert waren, die Ergebnisse gemessen wurden, die Umsetzung innerhalb der festgelegten Fristen erfolgte und die geplanten Ergebnisse erzielt wurden. Die Prüfung umfasste eine Analyse der vom Hof ausgewählten Projekte und der verfügbaren Überwachungs- und Bewertungsunterlagen. Der Hof stellte zwar eine Reihe von Mängeln fest, ermittelte aber auch eine begrenzte Zahl bewährter Verfahren.

Unzulänglichkeiten bei den operativen Zielen und Ergebnisindikatoren erschwerten die Bewertung der Wirksamkeit der Projekte

67. Um die Ergebnisse eines Projekts messen, die erzielten Fortschritte quantifizieren und feststellen zu können, inwieweit die Ergebnisse mit den ursprünglichen Zielen übereinstimmen, müssen operative Ziele festgelegt sowie Output- und Wirkungsindikatoren auf der Grundlage von Ausgangs- und Zielwerten definiert werden (siehe **Glossar**).

68. Der Hof stellte fest, dass die Projektziele oft allgemein gehalten waren, wodurch sich die Bewertung der Ergebnisse in Bezug auf die angegebenen Ziele besonders schwierig gestaltete (siehe **Kasten 5**). Aus den Ergebnisindikatoren ging häufig nicht hervor, ob die Ziele erreicht wurden, und de facto handelte es sich dabei um Outputindikatoren. Nur für wenige der geprüften Projekte waren Indikatoren vorgesehen, die mit den für die Messung der bei der Projektumsetzung erzielten Fortschritte unverzichtbaren Ausgangs- oder Zielwerten ausgestattet waren.

Kasten 5 - Beispiel für Ergebnisse, die schwer zu messen waren

Das Projekt *Providing better protection for immigrants and boosting the capacity to manage mixed migration²⁸ flows in Algeria* (Verbesserung des Schutzes von Migranten und Stärkung der Kapazitäten zur Bewältigung gemischter Migrationsströme in Algerien) umfasste drei spezifische Ziele:

1. Verbesserung der rechtlichen Kapazitäten und der Verfahren im Bereich Migration und Asyl zur Steuerung gemischter Migrationsströme und zur Suche nach nachhaltigen Lösungen;
2. Beitrag zur Verbesserung des Schutzes und der humanitären Hilfe für Migranten und Asylbewerber, insbesondere jener aus schutzbedürftigen Gruppen;
3. Sensibilisierung und Information der Zivilgesellschaft über Fragen der gemischten Migrationsströme.
 - i) Erstens waren diese Ziele nicht konkret (gemäß der Definition der "SMART"-Ziele), da sie sich auf Maßnahmen beziehen, die zu vage oder zu allgemein waren, um quantifiziert werden zu können. Zudem war im entsprechenden Vertrag keine brauchbare Methode zur Messung der Zielerreichung vorgegeben. So sollte die Umsetzung des ersten und des dritten Ziels mithilfe von Studien, die von Organisationen veröffentlicht werden, und von Zeitungsartikeln zu Fortschritten, die auf dem vom Projekt abgedeckten Gebiet festgestellt werden, gemessen werden.

²⁸ Der Begriff "**gemischte Migration**" bezieht sich auf komplexe Bevölkerungswanderungen, unter Beteiligung von Menschen, die dieselben Routen und dieselben Verkehrsmittel benutzen, deren Profile jedoch unterschiedlich sind und die aus unterschiedlichen Gründen wandern (IOM).

- ii) Zweitens gab es wenige Indikatoren zur Messung der Leistung, und sogar in den Fällen, in denen diese Indikatoren quantifizierbar waren, wurden sie nicht quantifiziert und umfassten keine Ausgangs- oder Zielwerte. So war eine der geplanten Maßnahmen die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen (z. B. nach Nigeria) mit Unterstützung einer italienischen Gewerkschaft. Es gab keine Schätzung zur Zahl der Flüchtlinge, deren Rückkehr erwartet wurde, und keine Analyse, ob das Herkunftsland bereit war, die zurückkehrenden Migranten aufzunehmen. Außerdem fehlten nähere Angaben zu den relevanten und zuverlässigen Informationen, die zur Messung der Ergebnisse gesammelt werden müssten. Unter diesen Umständen konnte nicht bewertet werden, inwieweit ein Projekt zur Verbesserung der bestehenden Situation beigetragen hatte.
- iii) Das dritte Ziel wies dieselben Unzulänglichkeiten auf. Die Umsetzung basierte auf der Organisation von Maßnahmen zur Sensibilisierung der Zivilgesellschaft und auf einem interinstitutionellen Dialog. Der entsprechende Indikator wurde definiert als das "Ausmaß des öffentlichen Bewusstseins für die spezifischen Bedürfnisse von Personen, die internationalen Schutz benötigen". Diese Begriffe waren zu vage formuliert, um eine Bewertung zu ermöglichen.

69. Das TPMA wurde aufgelegt, um die Kapazitäten in den Herkunfts- und Transitländern zu erhöhen (siehe **Kasten 6**). Es unterstützte Kooperationsinitiativen und ermutigte Drittländer zum Austausch ihrer Erfahrungen und ihrer Arbeitsmethoden. Im Rahmen von TPMA-Projekten wurden gewöhnlich Forschungsmaßnahmen, Berater, Studienbesuche in EU-Mitgliedstaaten, Sensibilisierungskampagnen usw. finanziert. Die Auswirkungen der Ziele oder Maßnahmen von TPMA-Projekten auf die Migration waren daher oft schwer zu bewerten oder konnten nur langfristig bewertet werden.

Kasten 6 - Beispiel für einen Kapazitätsaufbau, der zu längerfristigen Ergebnissen führt

Projekte zur Förderung der Arbeitsmigration haben der Republik Moldau dabei geholfen, bilaterale Vereinbarungen auf dem Gebiet Arbeit und soziale Sicherheit mit einer Reihe von Mitgliedstaaten der EU und Drittländern auszuhandeln und Verhandlungen über zwischenstaatliche Abkommen über die Migration von Angehörigen der Gesundheitsberufe einzuleiten.

Der Wirksamkeit abträgliche Faktoren

70. Der Hof stellte fest, dass acht Projekte die geplanten Ergebnisse erzielten. In dreizehn weiteren Fällen wurden die geplanten Ergebnisse teilweise erreicht. Diese betrafen häufig

Projektziele, die zu weit gefasst und schwer messbar waren. Ein Projekt hatte seine Ziele verfehlt, war aber noch im Gange, und bei einem weiteren Projekt war es für eine Bewertung der Zielerreichung noch zu früh. In einigen wenigen Fällen war die politische Instabilität der Wirksamkeit von Projekten abträglich. Schließlich schienen einige Projekte stärker auf die Interessen der Mitgliedstaaten ausgerichtet gewesen zu sein, wodurch ihre Wirkung in Partnerländern begrenzt war (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 - Beispiel für ein teilweise wirksames Projekt

Seahorse Mediterranean

Ziel dieses Projekt war es, die Kapazitäten nordafrikanischer Regierungen im Hinblick auf eine bessere Bekämpfung der irregulären Einwanderung und des illegalen Handels auszubauen, indem die Grenzüberwachung verstärkt wird. Es sollte ein Netzwerk im Mittelmeerraum (Seahorse) geschaffen werden, das einen schnellen und zuverlässigen Informationsaustausch über irreguläre Einwanderung über den Seeweg mithilfe von Kontaktstellen in den betroffenen afrikanischen Staaten ermöglicht. Seahorse Mediterranean war für die EU angesichts seiner Relevanz für die Entwicklung des für den Informationsaustausch geplanten Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR²⁹ von strategischer Bedeutung. Ein Jahr nach dem Beginn des Projekts waren jedoch nur wenige Erfolge vorzuweisen. Obwohl einige Maßnahmen eingeleitet worden waren (Schulungen, Treffen von technischen Arbeitsgruppen und Einrichtung der ersten nationalen Kontaktstelle), war Libyen das einzige Land, das dem Netzwerk beigetreten war, und die Umsetzung des Projekts wurde durch das von Unsicherheit und Instabilität geprägte Klima in dem Land stark beeinträchtigt. Die Aufnahme von Libyen widersprach der Auffassung der Kommission, die politisch instabile Staaten vermeiden wollte. Die algerischen Behörden haben bestätigt, dass sie eine Teilnahme ablehnten, weil die Anreize schwach und die Sicherheitsanforderungen zu hoch waren.

71. Unter Berücksichtigung des Kontexts und der Komplexität von Migrationsfragen stellte der Hof einige Verzögerungen bei der Projektdurchführung fest. Untersucht wurde, inwieweit die ausgewählten Projekte fristgerecht umgesetzt worden waren und innerhalb des geplanten Zeitraums Ergebnisse erbracht hatten. Neun Projekte wurden innerhalb der

²⁹ Wie vom Rat (Auswärtige Angelegenheiten) am 18. November 2013 betont wurde - Ratsdokument Nr. 16364/13 vom 18. und 19.11.2013.

geplanten Fristen umgesetzt, fünf Projekte mit einer Verzögerung von weniger als 12 Monaten und bei fünf Projekten betrug die Verzögerung mehr als 12 Monate. Vier Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gange.

72. Begrenzte Erfolge waren in einigen Fällen auf politische Instabilität zurückzuführen. Das Projekt SaharaMed wurde im Jahr 2010 vor dem Hintergrund erheblicher Migrationsströme nach Libyen und über das Mittelmeer nach Italien gestartet. Die Umsetzung des Projekts begann vor der Revolution von 2011 in Libyen und wurde anschließend angepasst, um der neuen Situation nach der Revolution Rechnung zu tragen. Die Projektziele waren allgemein gehalten und beinhalteten eine Erhöhung der Mittel zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung, die Verhinderung und das Stoppen irregulärer Einwanderung in den Mittelmeer-Küstengebieten, die Untersuchung und Verfolgung von illegalem Handel, insbesondere von Menschenhandel, sowie das effiziente Management nicht nur der Behandlung von Migranten, die gemäß internationaler Vorschriften aufgegriffen wurden, sondern auch von Such- und Rettungsaktionen. Die politische Instabilität in dem Land und Schwächen beim Projektmanagement führten zu einer 12-monatigen Aussetzung des Projekts im Jahr 2011, gefolgt von einer 12-monatigen Verlängerung und einer weiteren siebenmonatigen Aussetzung im Jahr 2014 sowie dem Verlust einiger Investitionen. Gemäß dem zur Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Finanzbericht wurden von insgesamt 10 Millionen Euro nur 3 Millionen Euro im Rahmen des Projekts ausgegeben, wobei die Kommission zu Beginn der Projektumsetzung einen Vorschuss in Höhe von 5,8 Millionen Euro ausgezahlt hatte. Bedingt durch die schwierige Lage waren zum Zeitpunkt der Prüfung einige der Leistungen zur Unterstützung von Rettungsaktionen und der Bekämpfung des Menschenhandels auf See, wie etwa die Lieferung von Rettungsfahrzeugen oder die Reparatur von während des Kriegs beschädigten Schiffen, nicht erbracht worden.

73. In den vorstehenden Ziffern wurde eine Reihe von Schwachstellen beschrieben, die Auswirkungen auf die Projektwirksamkeit haben. Es wurden auch einige Fälle ermittelt, in denen diese Schwächen angemessen behoben wurden, was sich auf die Wirksamkeit der betreffenden Projekte positiv ausgewirkt hat.

Ein Beispiel für bewährte Verfahren

Kasten 8 - Ein Beispiel für bewährte Verfahren

Ein solches Beispiel ist das Projekt *Promoting respect for sub-Saharan migrants' rights in Morocco* (Förderung der Achtung der Rechte von Migranten aus Ländern südlich der Sahara in Marokko). Dieses laufende Projekt, das im Januar 2013 begann und mit 2 Millionen Euro ausgestattet war, verfolgte das Ziel, die Achtung der Rechte von Migranten aus Ländern südlich der Sahara in den Provinzen um Rabat, Tanger und Casablanca zu fördern. Das Projekt war gut konzipiert, ging auf den Bedarf vor Ort ein und umfasste eine begrenzte Zahl an operativen Zielen (z. B. Verbesserung der Aufnahme von Migranten und Verringerung des Risikos einer pauschalen Ausgrenzung) sowie konkrete erwartete Ergebnisse (z. B. wurden ungefähr 4 500 besonders schutzbedürftige Migranten in drei Modell-Aufnahmeeinrichtungen untergebracht, und die Rechte von Migranten wurden von den institutionellen Partnern anerkannt und geachtet). Außerdem wurden quantifizierbare Indikatoren zusammen mit Quellen und Wegen zu ihrer Überprüfung festgelegt.

Die Berichterstattung war ausführlich und stützte sich auf überprüfbare Fakten, aus denen klar hervorging, dass die Ziele schrittweise erreicht wurden (zum Zeitpunkt der Prüfung war es für eine Analyse der globalen Auswirkungen oder der Wirkungen des Projekts jedoch noch zu früh). Im Rahmen des Projekts besteht eine enge Zusammenarbeit mit anderen Geberinitiativen, und es wird aktiv versucht, die Regierung und die lokalen Behörden einzubinden. Die EU-Delegation wird regelmäßig informiert und führt eine laufende Überwachung durch.

Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit in drei zentralen Bereichen

74. In den folgenden Abschnitten wird die Wirksamkeit in drei zentralen Bereichen beleuchtet:

- Verbindung zwischen Migration und Entwicklung (die positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung), die zu den Prioritäten der EU gehört;
 - Maßnahmen zur Unterstützung der Rückkehr und Rückübernahme;
 - Schutz der Menschenrechte, der ein Querschnittsziel ist, das im Rahmen aller Projekte umgesetzt werden muss.
-

Die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung

75. Die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung ist eine der vier Prioritäten des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) (siehe Ziffer 7). Sie ist - sehr allgemein formuliert - auch in der DCI-Verordnung enthalten: "Optimierung der Auswirkungen der zunehmenden regionalen und globalen Mobilität der Menschen und insbesondere der gut gesteuerten Arbeitsmigration auf die Entwicklung (...); Förderung eines gemeinsamen Verständnisses des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung (...)". Sie ist eine der wichtigsten Maßnahmen des vierten Schwerpunkts - "Eine neue Politik für legale Migration" -, der im Mai 2015 von der Kommission veröffentlichten Europäischen Migrationsagenda.

76. Das Vorzeigeprojekt des thematischen Programms auf diesem Gebiet war die Gemeinsame Migrations- und Entwicklungsinitiative (JMDI), die über einen Haushalt von 15 Millionen Euro verfügte und mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen umgesetzt wurde. Das allgemeine Ziel der Initiative bestand darin, durch die Einbeziehung kleiner Akteure und die Verbreitung weltweit bewährter Verfahren zur Steigerung der positiven Auswirkungen der Migration beizutragen. Es wurden drei spezifische Ziele festgelegt:

- a) Erhöhung der Kapazitäten kleiner Akteure im Hinblick auf eine wirksamere Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Migrations- und Entwicklungsinitiativen;
 - b) Förderung des Networkings und des Wissensaustauschs zwischen Migrations- und Entwicklungsfachleuten;
 - c) Formulierung von Empfehlungen für Fachleute und politische Entscheidungsträger zwecks Verbreitung auf nationaler und internationaler Ebene.
-

77. Es wurde bereits in einer externen Bewertung im Jahr 2011³⁰ festgestellt, dass diese Ziele zu vage waren, um angemessen bewertet werden zu können. In dieser Bewertung wurde betont, dass jegliche Ergebnisse als mit den Zielen übereinstimmend betrachtet werden konnten. Die Schlussfolgerungen aus der Bewertung wurden im JMDI-Lenkungsausschuss nicht erörtert.

78. Die JMDI-Programmleistung und -ergebnisse insgesamt sollten mithilfe von Indikatoren gemessen werden, darunter die Zahl der auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus angebotenen Schulungen, die Häufigkeit der Kommunikation oder die Beteiligungsquote an Online-Diskussionen, die Zahl der Downloads, die erstellten und verbreiteten Inhalte, die Zahl der Besucher einer virtuellen Messe sowie ein Handbuch zu bewährten Verfahren auf den Gebieten Migration und Entwicklung. Aus diesen Indikatoren ging nicht eindeutig hervor, wie die positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung verstärkt werden könnten oder welche konkreten Ergebnisse im Hinblick auf Qualität und Quantität erzielt werden könnten.

79. Zu den größten Erfolgen der JMDI zählten die Erstellung und Veröffentlichung einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für 55 kleine Projekte, die unter Beteiligung von in den 27 Mitgliedstaaten der EU vertretenen Diaspora-Organisationen in 16 Ländern umgesetzt werden sollten, sowie ein Handbuch zu bewährten Verfahren, die auf der Grundlage der Projektergebnisse ermittelt wurden. Sie ermöglichte zudem das Networking und den Wissensaustausch zwischen Migrations- und Entwicklungsfachleuten. Das Projekt erzielte zudem eine hohe Sichtbarkeit auf internationalen Foren wie dem jährlichen Globalen Forum über Migration und Entwicklung.

80. Der Hof untersuchte eine Stichprobe von Projekten, die im Rahmen der JMDI-Pilotinitiative nach einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen auf den Weg gebracht wurden. Die Ergebnisse waren gemischt: Die Ziele waren oft zu ehrgeizig oder die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung war unklar, und nicht alle Projekte waren

³⁰ *Evaluation of the EC/UN Joint Migration and Development Initiative* (Bewertung der gemeinsamen Migrations- und Entwicklungsinitiative der Europäischen Kommission und der Vereinten Nationen), IBF International Consulting 2011.

nachhaltig. Im Rahmen eines Projekts in Marokko haben Frauen aus einer Region mit einer hohen Auswandererquote Genossenschaften aufgebaut und konnten so nachhaltige, Einkommen schaffende Tätigkeiten ausüben (z. B. Verkauf von Gewürzen, Führung einer Konditorei) und grundlegende Lese- und Schreibkompetenzen erwerben. Die Genossenschaften hätten unter enger und aktiver Einbeziehung der marokkanischen Diaspora in Italien aufgebaut werden sollen. Die Genossenschaften wurden tatsächlich errichtet, doch war die marokkanische Diaspora in Italien nicht maßgeblich beteiligt.

81. Auswirkungen und Tragfähigkeit der geprüften Projekte waren begrenzt und bezogen sich eher auf Entwicklung als auf Migration. An den in Marokko, Georgien und Algerien besuchten Projekten waren Teilnehmer auf einer rein lokalen Ebene beteiligt, und die Projekte betrafen eine sehr geringe Zahl an Menschen. In Anbetracht des allgemeinen Ziels der JMDI, das in der Ermittlung bewährter Verfahren bestand, war die Wirkung einer großräumigen Verbreitung zwangsläufig begrenzt.

Unterstützungsmaßnahmen für Rückkehr und Rückübernahme: begrenzte Wirkung und unterschiedliche Unterstützung aus Drittländern

82. Die Politik der EU auf dem Gebiet der Rückübernahme von irregulären Migranten wurde durch den Vertrag von Amsterdam im Jahr 1999 eingeführt, durch den der Union die Befugnis übertragen wurde, Rückübernahmeabkommen mit Drittländern auszuhandeln und zu schließen. Diese haben die Form von Kooperationsabkommen, die es den Herkunfts- oder Transitländern erleichtern, für Staatsangehörige von Drittländern, die keinen Reisepass haben und die in einem Abschiebungsverfahren sind, einen Laissez-passer auszustellen. Diese Politik wurde in der Rückführungsrichtlinie von 2008 förmlich geregelt³¹.

83. Die EU hat 17 Rückübernahmeabkommen geschlossen, darunter fünf Abkommen mit Ländern der Nachbarschaft. Darüber hinaus haben verschiedene Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen mit Drittländern geschlossen. So hat Georgien sowohl ein

³¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

Rückübernahmeabkommen mit der EU als auch eine Reihe bilateraler Rückübernahmeabkommen mit Mitgliedstaaten geschlossen.

84. Im Rahmen von Ausgabenprogrammen der EU für Rückkehr und Rückübernahme wurden Dienstleistungen für Migranten bereitgestellt, die vor einer freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr standen. Es gab Unterstützung bei der beruflichen Integration und der Berufsausbildung, der Gründung eines Unternehmens und der medizinischen Versorgung. Im Rahmen der Programme wurden auch öffentliche Verwaltungen bei der Betreuung von Rückkehrern und rückübernommenen Migranten durch Studien, Austausch und Hilfe bei der Organisation von Kampagnen zur Sensibilisierung der Menschen für die Gefahren der irregulären Einwanderung und des Menschenhandels unterstützt.

85. Fünf der 23 vom Hof geprüften Projekte bezogen sich auf Rückübernahme und hatten einen Wert von insgesamt 20,5 Millionen Euro. Dieser Betrag wurde zwischen dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (16,31 Millionen Euro) und dem thematischen Programm zu Migration und Asyl (4,19 Millionen Euro) aufgeteilt. Die Projekte waren oft eher klein und ihre Ergebnisse und Wirksamkeit begrenzt (siehe **Kasten 9**).

Kasten 9 - Rückübernahmeprojekt in Georgien

Unterstützung für georgische zurückgekehrte/rückgeführte Migranten und Umsetzung der Rückübernahmeabkommen der EU mit Georgien

Ziel dieses Projekts (Wert: 3 Millionen Euro) war die Verbesserung der Kapazitäten der Regierung bei der Betreuung von zurückgekehrten/rückgeführten Migranten, die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Reintegration georgischer Staatsangehöriger und die Entwicklung einer Informationskampagne.

Das Projekt trug zur Entwicklung einer nationalen Strategie und Gesetzgebung zur Migration bei. Es wurden zwei Berufsberatungs- und Rekrutierungszentren errichtet, um bei der Reintegration der Rückkehrer zu helfen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war allerdings nicht sicher, ob der Betrieb in diesen Zentren nach Projektende aufrechterhalten würde, da weitere Mittel von der EU - über die Internationale Organisation für Migration (IOM) - kommen sollten, und nicht aus lokalen Quellen.

Laut Plan sollten 700 Menschen von der Arbeitsvermittlung profitieren; letztendlich wurde 423 Menschen geholfen, von denen 119 Arbeit gefunden haben. Schätzungen zufolge waren 83 zum Ende des Projekts immer noch erwerbstätig.

Eine weitere Maßnahme war die Bereitstellung von Behelfsunterkünften für 180 Menschen. Diese Unterstützungsmaßnahme haben nur 13 Menschen in Anspruch genommen.

Unterstützung bei der Einrichtung eines wirksamen Systems zum Management von Rückübernahmen in drei Staaten des Kaukasus

Dieses Projekt (Wert: 1,5 Millionen Euro) sollte den Aufbau eines wirksamen Systems zum Management der Rückübernahmen in Armenien, Aserbaidschan und Georgien unterstützen. 20 % der Projektkosten wurden von Mitgliedstaaten der EU getragen. Zu den Maßnahmen im Rahmen des Projekts gehörte ein Programm zur Steigerung der Kapazitäten und Studienbesuche in mehreren Mitgliedstaaten der EU (neun Beamte nahmen an den Studienbesuchen teil), während 110 in Georgien ansässige Ausländer die Möglichkeit einer unterstützten freiwilligen Rückführung nutzten. Im Rahmen des Projekts wurde ein Online-Fallverwaltungssystem für Rückübernahmen eingerichtet, in dem Mitgliedstaaten Anträge auf Rückübernahme erfassen und bearbeiten können. Mehrere Mitgliedstaaten haben sich 2014 für das System angemeldet, für eine Quantifizierung etwaiger daraus resultierender Effizienzgewinne war es jedoch noch zu früh.

86. Die Erfolge bei den geprüften Projekten waren aus folgenden Gründen begrenzt:
- a) Die Rückübernahmepolitik wird von einigen Partnerländern fälschlicherweise als Teil der EU-Sicherheitspolitik wahrgenommen. Sie wird oft als Tausch gegen eine Erleichterung von Visaregelungen in östlichen Staaten oder gegen Handelsvereinbarungen mit südlichen Ländern angesehen.
 - b) Die Mitgliedstaaten beteiligen sich nicht wirksam an der Vorbereitung von in der EU lebenden Migranten auf die Rückkehr in ihre Herkunftsländer³².

³² E. Picard und R. Greco Tonegutti, *Study on the results of concrete migration and development projects financed from the Aeneas and TPMA programmes* (Studie zu den Ergebnissen konkreter Migrations- und Entwicklungsprojekte, die im Rahmen der Programme Aeneas und TPMA finanziert wurden), Oktober 2014, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-migration-and-development-20141031_en.pdf.

- c) Viele in ihre Herkunftsländer zurückgekehrte Migranten wissen nicht, dass für die Rückübernahme eine Unterstützung zur Verfügung steht, und die Schwierigkeiten, mit denen sie möglicherweise bei ihrer Reintegration konfrontiert sind, führen zu einer hohen Zahl an erneuten Auswanderungen³³.

Schutz der Menschenrechte: Bestandteil der geprüften Projekte, jedoch nicht immer erfolgreich umgesetzt

87. Viele Dokumente, einschließlich der Mitteilung, die die Kommission nach dem Arabischen Frühling herausgegeben hat³⁴, beinhalten ein Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte. In ihrem ersten Bericht zur Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität merkte die Kommission an, dass der Aufbau von Mobilitätspartnerschaften von einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen den thematischen Prioritäten abhängt; insbesondere sei eine stärkere Schwerpunktsetzung in den Bereichen "legale Migration, Menschenrechte und Flüchtlingsschutz" notwendig³⁵. Bei der Annahme des Berichts bekräftigte der Rat diese Schlussfolgerungen.

88. Der Hof stellte fest, dass bei der Mehrzahl der geprüften Projekte die Menschenrechte direkt oder indirekt bei den Zielen berücksichtigt waren. Beispiele dafür waren die Förderung der Rechte von Migranten in Marokko und Algerien und die Errichtung von Aufnahmeeinrichtungen für Migranten gemäß internationalen Standards im Rahmen des ukrainischen Rückübernahmeprogramms. In der Praxis waren jedoch, etwa im Fall der ukrainischen Aufnahmeeinrichtungen, keine Schulungen vorgesehen, um den Behörden, die die Einrichtungen leiten sollten, bei der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards zur Seite zu stehen. Die Behandlung von Migranten,

³³ Gemäß einer auf CARIM-East veröffentlichten Studie hegen 40 % der Rückkehrer aufgrund der Schwierigkeiten, mit denen sie bei der Rückführung konfrontiert sind, die Absicht, erneut auszuwandern. Mirian Tukhashvili, *The demographic and economic framework of circular migration in Georgia* (Der demografische und wirtschaftliche Rahmen der zirkulären Migration in Georgien), CARIM-East Explanatory Note 12/89.

³⁴ KOM(2011) 303 endg. vom 25.5.2011 "Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel".

³⁵ COM(2014) 96 final.

Asylbewerbern und Flüchtlingen in der Ukraine wurde von internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft wiederholt kritisiert.

89. Das Projekt SaharaMed, das mit 10 Millionen Euro ausgestattet wurde, um die Kapazitäten zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung sowie zur Verhinderung und zum Stoppen irregulärer Einwanderung im Mittelmeerraum zu steigern, beinhaltete keine Vorkehrungen, um die Achtung der Rechte von Migranten sicherzustellen, weder durch Aktivitäten noch durch den Kauf von Ausrüstung. In der Risikobewertung wurde einem Mechanismus zur Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt. Als das Europäische Parlament Ende 2012 die Einrichtung wirksamer Kontrollmechanismen für den Schutz der Menschenrechte forderte³⁶, reagierte der Projektmanager darauf, indem er eine italienische NRO dazu einlud, die Kapazitäten der libyschen Behörden zur Sicherstellung des Schutzes zu stärken. In vielen Berichten wurden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen in Gewahrsamseinrichtungen angesprochen, und die libyschen Behörden wiesen die Hilfe der NRO trotz einer förmlichen Vereinbarung zurück³⁷. Die NRO selbst schlug vor, SaharaMed 2013 zu beenden, woraufhin das Projekt ordnungsgemäß eingestellt wurde. Im Jahr 2014 wurde das Projekt durch zwei andere Projekte ergänzt, die auf den Schutz und die Achtung der Menschenrechte von Migranten in Libyen ausgerichtet sind³⁸.

³⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zur Lage der Migranten in Libyen (2012/2879(RSP)).

³⁷ <http://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20>; <http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>.

³⁸ *Protecting vulnerable populations in Libya* (Schutz gefährdeter Bevölkerungsgruppen in Libyen, 5 Millionen Euro) und *Rights-based support for the asylum system and migration management in Libya* (Rechtebasierte Unterstützung für das Asylsystem und die Migrationssteuerung in Libyen, 10 Millionen Euro).

SCHWIERIGE KOORDINIERUNG ZWISCHEN MEHREREN PARTNERN AUF

UNTERSCHIEDLICHEN EBENEN

90. Bei der Steuerung der Migrationspolitik spielen viele Partner in der EU, den Mitgliedstaaten und in Drittländern eine Rolle. Beteiligt sind mehrere Direktionen und Dienststellen der Kommission (u. a. die GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, die GD Migration und Inneres, die GD Erweiterung - nunmehr GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen - sowie der EAD), in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Drittländern, deren Erwartungen unterschiedlich ausfallen können.

Komplexe Verwaltungsstruktur

91. Das Organigramm für die Umsetzung der Migrationspolitik bei den EU-Organen (siehe **Anhang V**) war komplex. Schwachstellen gab es im Zusammenspiel der wichtigsten Akteure - sowohl zwischen den Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission als auch zwischen der Kommission in Brüssel und ihren Delegationen.

92. Der Rat, die Kommission und eine Reihe von Arbeitsgruppen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass die *interne Koordinierung zwischen den wichtigsten Kommissionsdienststellen* - insbesondere zwischen der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung und der GD Migration und Inneres, den beiden zentralen Partner-Generaldirektionen - verbessert werden muss.

93. Trotz der Bemühungen der Kommission um eine übergreifende Verwaltung von Migrationsfragen in ihren verschiedenen Politikbereichen und Dienststellen (Entwicklungszusammenarbeit, Nachbarschaft, Erweiterung sowie Außen- und Innenpolitik) wurde die Koordinierung zwischen Politikbereichen, Mitteln oder Generaldirektionen nicht durch praktikable Strategien oder Mechanismen gewährleistet.

94. Die Bereitstellung von Mitteln für den GAMM ist eine wichtige Voraussetzung für seine erfolgreiche Umsetzung. Da die Mitgliedstaaten sich direkt an seiner Finanzierung beteiligen können, ist ein wirksamer Koordinierungsmechanismus unverzichtbar. Es gab jedoch auf der Ebene des GAMM keine Finanzierungsübersicht, in der insbesondere festgelegt war, wer was finanziert oder wie die Mittel zugewiesen werden.

95. Der Hof nimmt die jüngste interne Umstrukturierung der Kommission zur Kenntnis (z. B. die Einrichtung von Kollegien der Kommissionsmitglieder zur Verbesserung der Koordinierung).
96. Die Koordinierung zwischen der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung und der GD Migration und Inneres wurde intern vor allem dank der Präsenz von Mitarbeitern in der GD Migration und Inneres mit Erfahrung im Bereich Entwicklung und bei der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung von Mitarbeitern mit Erfahrung im Bereich Inneres verbessert. Dadurch herrscht jetzt ein besseres Verständnis der beiderseitigen Interessen von EU-Maßnahmen auf den Gebieten Migration und Entwicklung.
97. Im geprüften Zeitraum war es dem EAD, der seine Tätigkeit erst seit 2010/2011 ausübt, nicht möglich, seine Funktion in vollem Umfang wahrzunehmen, trotz der vom Rat im GAMM zum Ausdruck gebrachten Notwendigkeit, die interne und externe Dimension der Migrationspolitik der EU stärker miteinander zu verknüpfen. Dies lag zum Teil am fehlenden thematischen Fachwissen des EAD in Bereichen, zu denen die Migrations- und Asylpolitik gehört - ein Mangel, den der Hof in einem im Jahr 2014 veröffentlichten Sonderbericht aufgezeigt hat³⁹.
98. Eine unzulängliche Koordinierung zwischen den Dienststellen der Kommission in Brüssel und den EU-Delegationen in Partnerländern führte zu Ineffizienz. Es war von Nachteil, dass die Delegationen unzureichend an der Planung beteiligt waren, da bei vielen der geprüften Projekte festgestellt wurde, dass ein echtes Verständnis der Erwartungen und der spezifischen Situation der Partnerländer fehlte.
99. Bis zu einem gewissen Grad waren diese Mängel den Dienststellen der Kommission in Brüssel zuzuschreiben, die den Delegationen nicht die notwendigen Informationen bereitstellten, insbesondere im Fall von Projekten, die in mehreren Ländern umgesetzt wurden. Der Hof stellte fest, dass die betroffenen Delegationen nicht immer darüber

³⁹ Sonderbericht Nr. 11/2014 "Die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes" (<http://eca.europa.eu>).

informiert wurden. Die Kommission hatte es außerdem versäumt, die Umsetzung der Empfehlungen eines externen Bewerbers betreffend die allgemeine Bündelung bewährter Verfahren, die im Zuge der Umsetzung von Projekten vor Ort ermittelt wurden, nachzuverfolgen.

100. Durch die unzureichende Koordinierung kam es zu einem Verlust von Informationen und zu Doppelarbeit. So wurde etwa die Wirksamkeit von Projekten beeinträchtigt, wenn bereits verfügbare Studien unnötigerweise wiederholt wurden.

Mobilitätspartnerschaften: Koordinierung muss klargestellt werden

101. Mobilitätspartnerschaften sind auf einem Standardmodell aufgebaut, das sich je nach Bedarf, Interessen und Kapazität des Partnerlandes und der EU unterscheidet. Aushandlung und Umsetzung von Mobilitätspartnerschaften werden (auf strategischer/politischer Ebene) von der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" überwacht. Darüber hinaus werden die eher technischen und operativen Aspekte der Umsetzung von einer Expertengruppe überwacht, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der betroffenen Generaldirektionen der Kommission (GD Migration und Inneres, GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung sowie GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen), des EAD und der zuständigen EU-Agenturen zusammensetzt.

102. Koordinierung ist notwendig, um beispielsweise sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die "Fortschrittsanzeiger" ordnungsgemäß aktualisieren und regelmäßig austauschen, sowie um Frontex über bilaterale Projekte zu informieren, damit Doppelarbeit vermieden wird.

Zukunftsperspektiven

103. Der neue mehrjährige Finanzrahmen (2014-2020) und der Beginn der Amtszeit der neuen Kommission Ende 2014 boten die Gelegenheit, die Koordinierung auf dem Gebiet der externen Migrationspolitik der Union zu verbessern. Die neue Kommission erkennt Migration als eine Priorität an, und einem Kommissionsmitglied wurde die spezifische Zuständigkeit für diesen Bereich übertragen. In der von der Kommission im Mai 2015 veröffentlichten Europäischen Migrationsagenda wurden "vier Schwerpunkte für eine

bessere Steuerung der Migration" festgelegt und "eine bessere Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche (...), insbesondere zwischen den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Beschäftigung, Außen- und Innenpolitik" gefordert. Eine bessere Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, gestützt durch EU-Delegationen, die eine aktivere Rolle übernehmen, wird zu einer besseren Überwachung der Rückübernahmen beitragen. Die Kommission fordert darüber hinaus auch entschlossenere Maßnahmen zur Verknüpfung der Migrations- und Entwicklungspolitik durch die Maximierung der Entwicklungsvorteile in den Herkunftsländern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung 1 - Die EU-Ausgaben im Bereich externe Migration wurden von einem breiten Spektrum an politischen Zielen bestimmt, die nicht ausreichend in mit Ergebnisindikatoren versehene operative Ziele aufgeschlüsselt wurden. Überwachung und Bewertung müssen verbessert werden.

- a) Für die Umsetzung der externen Migrationspolitik wurden mehrere Finanzierungsinstrumente eingesetzt, von denen jedes eigene Ziele hatte. Diese Ziele waren nicht miteinander verknüpft, und die Instrumente beinhalteten keine klare Strategie, anhand deren sich der Umfang ihres Beitrags bestimmen lässt. Somit ist nicht klar, was mit ihnen auf EU-Ebene erreicht werden sollte (siehe Ziffern 27-31).
 - b) Die sehr allgemeinen Ziele des thematischen Programms wurden nicht in auf den Bedarf der Partnerländer zugeschnittene operative Ziele aufgeschlüsselt. Die für die Überwachung verwendeten Indikatoren deckten nur einige wenige Ziele ab und waren untereinander nicht stimmig; die Indikatoren wurden außerdem im Lauf der Zeit geändert und nicht sorgfältig überwacht; es gab wenige und im Allgemeinen unzuverlässige quantitative Angaben. Zwischen den auf den verschiedenen Politikebenen (strategischer Rahmen, Haushalt und Jährlicher Tätigkeitsbericht) verwendeten Indikatoren sowie zwischen diesen und den auf Projektebene festgelegten Indikatoren bestanden Diskrepanzen (siehe Ziffern 32-47).
 - c) Eine Matrix, um die Ziele und Indikatoren für alle Finanzierungsinstrumente auf allen Ebenen (von einzelnen Projekten bis zum Jährlichen Tätigkeitsbericht) miteinander in
-

Beziehung zu setzen, war nicht vorhanden. Daher war eine Überwachung der Ergebnisse der Politik oder eine umfassende und koordinierte, ordnungsgemäße Berichterstattung darüber nicht möglich (siehe Ziffern 49-51).

- d) Aufgrund von Mängeln in den Informationssystemen der Kommission ließ sich nicht ermitteln, inwieweit EU-Mittel (über das TPMA) den wichtigsten Prioritäten der Länder der Nachbarschaft zugewiesen wurden. Wegen einer fehlenden quantitativen Bewertung des vorrangigen Bedarfs konnte nicht beurteilt werden, ob das jeweilige Unterstützungsniveau in den Ländern der Nachbarschaft angemessen war (siehe Ziffern 52-56).
- e) Die Ausgaben für externe Migration in den Ländern der Nachbarschaft waren durch eine große thematische und geografische Vielfalt gekennzeichnet. Dies schränkte ihre Wirksamkeit ein, da es nicht möglich war, eine kritische Masse der Finanzierung zu erreichen, mit der auf den tatsächlichen Bedarf in prioritären Regionen reagiert werden kann (siehe Ziffern 58-65).

Empfehlung 1 - Klarstellung der Ziele, Entwicklung, Ausweitung und Verbesserung des Rahmens für die Leistungsmessung und Konzentration der verfügbaren finanziellen Ressourcen auf klar definierte und quantifizierte Prioritäten

Die Kommission sollte klare und spezifische politische Ziele festlegen, die durch eine Reihe kohärenter Finanzierungsinstrumente der EU umgesetzt werden. Um die Wirkung zu maximieren, sollte sie Mittel für Maßnahmen und geografische Gebiete in Übereinstimmung mit klar definierten und quantifizierten Prioritäten zuweisen. Die Haushalts- und Projektverwaltung sollte flexible genug sein, um eine Anpassung an sich rasch ändernde Gegebenheiten zu ermöglichen. Die Kommission sollte sicherstellen, dass Ergebnisindikatoren und messbare Ziel- und Ausgangswerte auf Projektebene auf der Grundlage der ergriffenen Maßnahmen festgelegt werden. Die Indikatoren sollten im Zeitverlauf nicht geändert werden und vergleichbar sein, und es sollten systematisch quantitative Daten erhoben werden. Es sollte eine Matrix entwickelt werden, um die Ziele und Indikatoren auf allen Ebenen und für alle Finanzierungsinstrumente der EU miteinander in Beziehung zu setzen, sodass die Ergebnisse der Politik korrekt dargestellt werden und umfassend und koordiniert darüber berichtet werden kann.

Empfehlung 2 - Entwicklung geeigneter Kodes für die Informationssysteme der Kommission

Die Kommission sollte die Einführung eines geeigneten Kodierungssystems für Maßnahmen im Bereich externe Migration anstreben oder eine geeignete Methode entwickeln, die eine umfassendere Übersicht über die Ausgaben im Bereich Migration ermöglicht, damit diese Ausgaben (nach Art und Ort) ermittelt und überwacht werden können und das OECD-DAC-Kodierungssystem vervollständigt wird.

Schlussfolgerung 2 - Schwachstellen beeinträchtigten die Wirksamkeit der EU-Ausgaben im Bereich externe Migration (TPMA und ENPI) in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft

- a) Wegen ambitionierter oder zu allgemeiner Ziele konnten die Projektergebnisse häufig nicht gemessen werden. Ergebnisindikatoren hatten oft die Form von Outputindikatoren und ermöglichten daher keine Aussage darüber, ob die Ziele erreicht worden waren (siehe Ziffern 67-72).
 - b) Das Ziel, die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung zu stärken, wurde teilweise umgesetzt. Die geprüften Projekte legen die Feststellung nahe, dass der Beitrag von Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, begrenzt war (siehe Ziffern 75-81).
 - c) Die Projekte zur Erleichterung der Rückkehr und Rückübernahme von Migranten erzielten begrenzte Ergebnisse, was vor allem darauf zurückzuführen war, dass die zugrunde liegende Politik von einigen Partnerländern fälschlicherweise als Teil der EU-Sicherheitspolitik wahrgenommen wurde, wodurch es ihnen schwerfiel, sie zu akzeptieren. Darüber hinaus bereiten die Mitgliedstaaten Migranten nicht effektiv auf die Rückkehr in ihre Herkunftsländer vor (siehe Ziffern 82-86).
 - d) Die Ziele der meisten geprüften Projekte beinhalteten theoretisch das Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte, es wurden jedoch mehrere Fälle ermittelt, in denen dieses Bekenntnis nicht in die Praxis umgesetzt wurde (siehe Ziffern 87-89).
-

Empfehlung 3 - Verbesserung der Vorbereitung und Auswahl von Projekten

Die Kommission sollte die erste Planungsphase von Projekten verbessern, indem sie die Festlegung sachgerechter, erreichbarer und messbarer Ziele verlangt (und sicherstellt, dass diese Anforderungen klar in die Vertragsvorlagen und Leitlinien aufgenommen und danach umgesetzt werden). Die Projektindikatoren sollten Ergebnisindikatoren umfassen.

Empfehlung 4 - Weitere Stärkung der Verbindung zwischen Entwicklung und Migration

Die Kommission sollte ihren Ansatz klarer gestalten, um sicherzustellen, dass die Migration sich positiv auf die Entwicklung auswirkt. Sie sollte dafür sorgen, dass der Migration im Rahmen von Programmen und Projekten größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, und festlegen, welche Strategien notwendig sind, um eine positive Wirkung zu erzielen.

Schlussfolgerung 3 - Die Koordinierung der Ausgaben der EU im Bereich externe Migration (TPMA und ENPI) zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen erwies sich als schwierig

Die komplexen Verwaltungsstrukturen schwächen die Koordinierung zwischen den EU-Einrichtungen auf allen Ebenen, insbesondere zwischen Generaldirektionen sowie zwischen den Dienststellen der Kommission in Brüssel und den EU-Delegationen in Partnerländern. Trotz jüngster Initiativen auf diesem Gebiet ist eine weitere Rationalisierung erforderlich. Es gab auf der Ebene des GAMM keine Finanzierungsübersicht, in der genau festgelegt war, was die Kommission finanziert und wofür die Mitgliedstaaten aufkommen (siehe Ziffern 91-100).

Empfehlung 5 - Interner und externer Dialog zur Verbesserung der Koordinierung

Die Kommission und der EAD sollten die Kapazitäten der EU-Delegationen in Migrationsfragen stärken. Die Kommission sollte sich um Ausarbeitung einer Finanzierungsübersicht im Hinblick auf die Frage bemühen, wer im Rahmen des GAMM was finanziert.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 25. Februar 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

ANHANG I**Zwischen der EU, Mitgliedstaaten der EU und Drittländern unterzeichnete Mobilitätspartnerschaften**

	Cabo Verde	Republik Moldau	Georgien	Armenien	Marokko	Aserbaidschan	Tunesien	Jordanien	
Jahr	2008	2008	2009	2011	2013	2013	2013	2014	
EU	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Frankreich	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Deutschland		X	X	X	X		X	X	6
Italien		X	X	X	X		X	X	6
Polen		X	X	X		X	X	X	6
Schweden		X	X	X	X		X	X	6
Belgien			X	X	X		X		4
Bulgarien		X	X	X		X			4
Tschechische Republik		X	X	X		X			4
Niederlande			X	X	X	X			4
Portugal	X	X			X		X		4
Rumänien		X	X	X				X	4
Spanien	X				X		X	X	4
Dänemark			X				X	X	3
Griechenland		X	X					X	3
Litauen		X	X			X			3
Vereinigtes Königreich			X		X		X		3
Zypern		X						X	2
Ungarn		X						X	2
Slowakei		X				X			2
Slowenien		X				X			2
Estland			X						1
Lettland			X						1
Luxemburg	X								1
Österreich									0
Kroatien									0
Finnland									0
Irland									0
Malta									0
Mitgliedstaaten insgesamt	4	15	16	10	9	8	10	11	

ANHANG II

Während des Zeitraums 2007-2013 im Rahmen der externen Dimension der Migrationspolitik gebundene, im Wege von Verträgen vergebene und ausgezahlte Mittel (Millionen Euro)

	Mittelbindungen	Verträge nach Wert	Zahl der Verträge	Zahlungen
TPMA	379,78	375	256	304,30
ENPI		376	64	
DCI (ohne TPMA)		190	64	
EEF		156	27	
EIDHR		7	43	
IfS		5	4	
IPA		309	76	
INSGESAMT		1 418	534	304,30
Keine Daten verfügbar				

ANHANG III**Ausgaben für die externe Migrationspolitik: mehrere EU-Finanzierungsinstrumente, jedes mit eigenen Zielen und Strategien**

Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (1. DCI - TPMA, 2. DCI - andere): In der geltenden Verordnung sind vorrangige und übergeordnete Ziele festgelegt. Ferner wird darin auf Ziele für geografische und thematische Programme verwiesen, und es werden Ziele aus anderen Strategiepapieren oder externen Dokumenten aufgegriffen (die Millenniums-Entwicklungsziele und Ziele, die von den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen gebilligt wurden). Dieses Instrument wird (mit Ausnahme der Länder, die Anspruch auf Heranführungshilfe haben) in allen Drittländern umgesetzt. Länder, die Anspruch auf Unterstützung durch den Europäischen Entwicklungsfonds, das Europäische Nachbarschaftsinstrument oder das Instrument für Heranführungshilfe haben, sowie Unterzeichnerstaaten des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (außer Südafrika) werden in geografischen Programmen nicht berücksichtigt.

3. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument: Im Rahmen dieses Instruments, das teilweise auch Migration umfasste, wurden keine politischen Ziele festgelegt. In der anwendbaren Verordnung wurde darauf verwiesen, dass prioritäre Ziele in (von der Kommission anzunehmenden) Strategiepapieren für ein Land oder eine Region festgelegt werden. In Fällen, in denen die EU mit einem Land keine spezifischen Ziele vereinbart hatte, sollten die politischen Ziele der EU verfolgt werden, wobei die betreffenden Ziele nicht genau angegeben waren.

4. Europäischer Entwicklungsfonds: Die Bestimmungen des EEF ähneln zwar den Bestimmungen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit, doch wird der EEF in anderen Ländern umgesetzt, und zwar in 78 Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP). Der EEF als solcher findet daher in den Ländern der Nachbarschaft keine Anwendung, kann beispielsweise aber herangezogen werden, um aus Nachbarschaftsländern zurückkehrende Migranten zu unterstützen.

5. Instrument für Stabilität: Dieses Instrument soll wesentliche Risiken und Bedrohungen für die politische Sicherheit und die Entwicklung ausräumen. In der entsprechenden Verordnung

sind zwei allgemeine Ziele definiert. Spezifische Ziele werden in Mehrländerstrategiepapieren, thematischen Strategiepapieren und Mehrjahresrichtprogrammen festgelegt.

6. Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte: Dieses Instrument zielt auf die Konsolidierung der Demokratie in Drittländern und die Verbesserung der Achtung der Menschenrechte ab. In der Verordnung sind drei allgemeine Ziele festgelegt, und spezifische Ziele sollen in Strategiepapieren definiert werden, die die Kommission auch für die Ziele von Jahresaktionsprogrammen heranzieht.

7. Instrument für Heranführungshilfe: Im Rahmen dieses Instruments wird acht "Erweiterungsländern" während des Beitrittsprozesses finanzielle und technische Hilfe bereitgestellt. In der Verordnung sind allgemeine Ziele (spezifische Ziele sollen in Mehrjahres- und Jahresprogrammen festgelegt werden) und andere Ziele vorgegeben, die sich auf spezifische Komponenten beziehen, wie etwa die grenzübergreifende Zusammenarbeit. In den Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Partnerschaft wird das IPA als solches daher nicht eingesetzt.

Überblick über die geprüften Projekte

Finanzierungsinstrument	Vertragsjahr	Laufzeit (in Monaten)	Bezeichnung	EU- Finanzierung (Euro)
Insgesamt				
TPMA	2007	55	Gemeinsame Migrations- und Entwicklungsinitiative	15 000 000
Östliche Nachbarschaft				
ENPI	2008	45	<i>Southern Caucasus Integrated Border Management (SCIBM)</i> (Projekt für integriertes Grenzmanagement im Südkaukasus (SCIBM))	6 000 000
ENPI	2009	71	<i>Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures</i> (Rückübernahmebezogene Unterstützung und EUBAM-Begleitmaßnahmen) ⁴⁰	4 864 050
ENPI	2009	42	<i>Supporting the implementation of the migration and development component of the EU-Moldova Mobility Partnership</i> (Unterstützung der Umsetzung der Migrations- und Entwicklungskomponente der Mobilitätspartnerschaft EU-Republik Moldau)	1 999 734
TPMA	2010	36	<i>Effective governance of labour migration and its skills dimensions</i> (Wirksame Steuerung der Arbeitsmigration und ihrer Kompetenzdimension)	1 507 501
TPMA	2010	35	<i>Support reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of EU-Georgia Readmission Agreement</i> (Unterstützung von georgischen rückkehrenden Migranten und Umsetzung des Rückübernahmeabkommens EU- Georgien)	3 000 000
ENPI	2011	22	<i>Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures</i> (Rückübernahmebezogene Unterstützung und EUBAM-Begleitmaßnahmen)	1 798 941
ENPI	2011	48	<i>Readmission-related assistance and EUBAM flanking measures</i> (Rückübernahmebezogene Unterstützung und EUBAM-Begleitmaßnahmen)	9 532 400
TPMA	2011	35	<i>Better managing the mobility of health professionals in the Republic of Moldova</i> (Bessere Steuerung der Mobilität von Angehörigen der Gesundheitsberufe in der Republik Moldau)	2 000 000

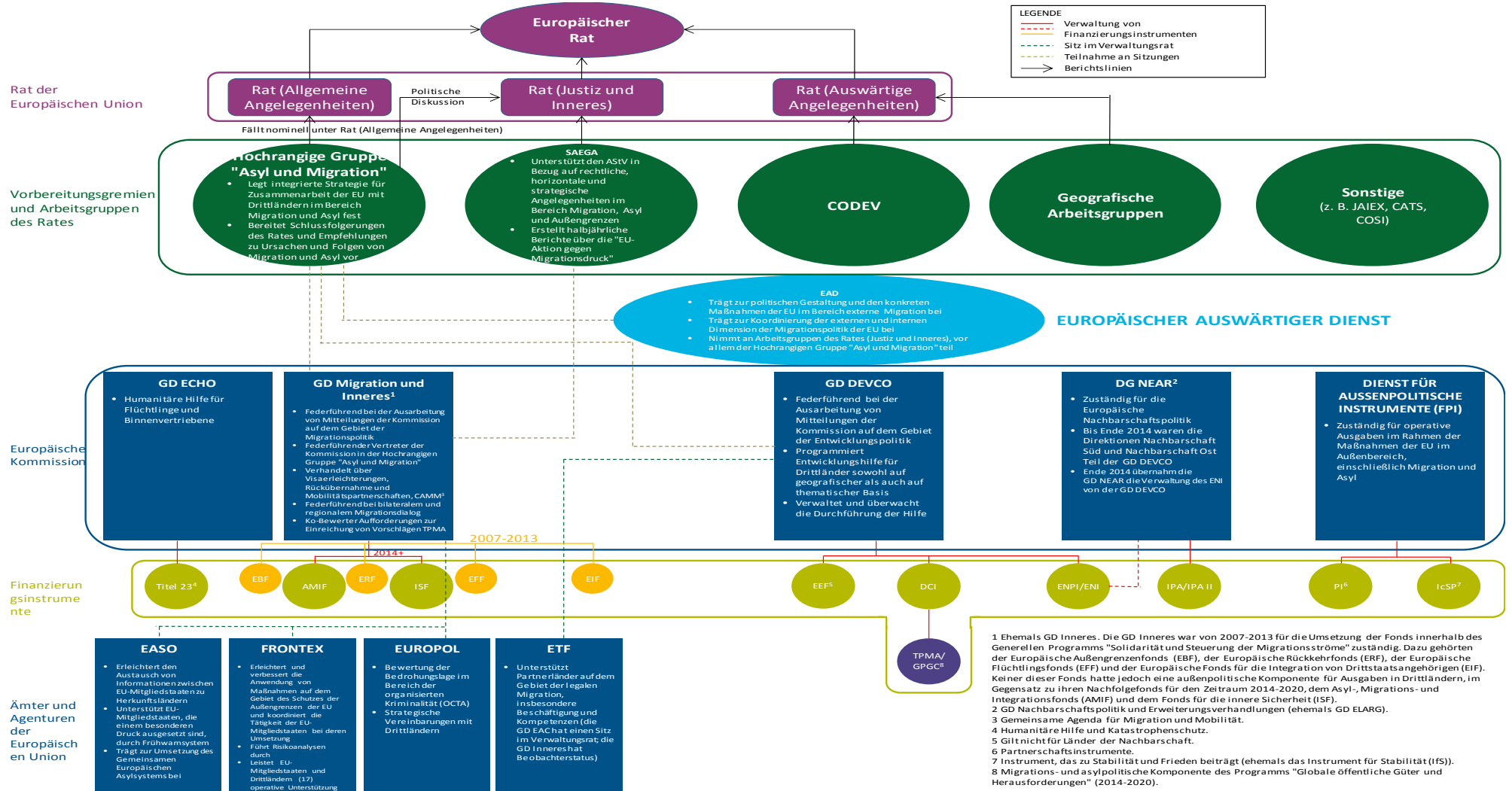
⁴⁰ Dieser Betrag umfasst einen Nachtrag zu dem Projekt in Höhe von 864 810 Euro, den der Hof prüfte musste, um sich ein Bild des gesamten Projekts zu verschaffen.

Finanzierungsinstrument	Vertragsjahr	Laufzeit (in Monaten)	Bezeichnung	EU- Finanzierung (Euro)
TPMA	2011	23	<i>Support to UNHCR activities in Eastern Europe in the context of EU Regional Protection Programmes - Phase II</i> (Unterstützung von UNHCR-Maßnahmen in Osteuropa in Zusammenhang mit regionalen Schutzprogrammen der EU - Phase II)	1 500 000
TPMA	2012	24	<i>Supporting the establishment of effective readmission management in Armenia, Azerbaijan and Georgia</i> (Unterstützung bei der Schaffung einer wirksamen Rückübernahmesteuerung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien)	1 193 965
TPMA	2013	36	<i>Strengthening the development potential of the EU Mobility Partnership in Georgia through targeted circular migration and diaspora mobilisation</i> (Stärkung des Entwicklungspotenzials der mit der EU geschlossenen Mobilitätspartnerschaft in Georgien durch gezielte zirkuläre Migration und Mobilisierung der Diaspora)	878 000

Finanzierungsinstrument	Vertragsjahr	Laufzeit (in Monaten)	Bezeichnung	EU-Finanzierung (Euro)
Südliche Nachbarschaft				
TPMA	2008	47	<i>Faciliter la création d'entreprises au Maroc grâce à la mobilisation de la diaspora marocaine installée en Europe (FACE-Maroc)</i> (Förderprogramm zur Unternehmensgründung in Marokko durch Mobilisierung der in Europa lebenden marokkanischen Diaspora (FACE-Marokko))	1 497 305
TPMA	2008	26	<i>Interactive Map on Irregular Migration Routes and Flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean Region</i> (Interaktive Karte zu irregulären Migrationsrouten und -strömen in Afrika, im Nahen Osten und im Mittelmeerraum, I-Map)	784 789
TPMA	2009	59	<i>SaharaMed: Prevention and management of irregular migration flows from Sahara desert to Mediterranean Sea</i> (SaharaMed: Vorbeugung und Bewältigung irregulärer Migrationsströme aus der Sahara in den Mittelmeerraum)	10 000 000
ENPI	2010	44	MEDSTAT III	7 000 000
TPMA	2010	36	<i>Algérie: Renforcer la protection des migrants et les capacités de gestion des flux migratoires mixtes</i> (Algerien: Verbesserung des Schutzes von Migranten und Stärkung der Kapazitäten zur Bewältigung gemischter Migrationsströme)	1 915 916
TPMA	2011	23	<i>Support to UNHCR activities in North Africa in the context of Regional Protection Programme</i> (Unterstützung von UNHCR-Maßnahmen in Nordafrika im Zusammenhang mit dem regionalen Schutzprogramm)	3 631 627
ENPI	2011	40	EUROMED MIGRATION III	4 998 800
TPMA	2012	35	<i>Promotion du respect des droits des migrants subsahariens au Maroc</i> (Förderung der Achtung der Rechte von Migranten aus Ländern südlich der Sahara in Marokko)	1 594 264
TPMA	2012	36	<i>Soutenir la création d'activité et l'emploi au Maghreb - La migration au service du développement local</i> (Förderung der Geschäftstätigkeit und der Beschäftigung im Maghreb - Migration im Dienste der lokalen Entwicklung)	1 875 000
TPMA	2013	36	<i>Seahorse-Mediterranean network with MS (SP)</i> (Seahorse-Netzwerk Mittelmeer mit den Mitgliedstaaten (SP))	4 500 000
TPMA	2013	13	<i>Support to UNHCR activities in North Africa in the context of Regional Protection Programme</i> (Unterstützung von UNHCR-Maßnahmen in Nordafrika in Zusammenhang mit dem regionalen Schutzprogramm)	1 953 000
INSGESAMT				89 025 292

ANHANG V

Durchführungsmechanismen für die finanzielle Hilfe der EU (Migration und Asyl - externe Dimension)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„AUSGABEN DER EU AUF DEM GEBIET DER EXTERNEN MIGRATION IN LÄNDERN DES SÜDLICHEN MITTELMEERRAUMS UND DER ÖSTLICHEN NACHBARSCHAFT BIS 2014“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) haben zum Kontext und Inhalt des vorliegenden Berichts folgende Anmerkungen:

Die Kommission und der EAD müssen in einem komplexen und sich ständig ändernden Umfeld arbeiten. Im Zusammenhang mit dieser Flüchtlings- und Migrationskrise von bislang ungekanntem Ausmaß richtet sich die Migrationspolitik auf neue Prioritäten aus, baut ihr Instrumentarium auf EU-Ebene aus und passt sich laufend an die sich ändernden Umstände an.

Der vorliegende Bericht des Europäischen Rechnungshofs wurde vor diesen bedeutenden Entwicklungen erstellt.

Migration und Asyl ist ein facettenreicher, komplexer und sich ständig entwickelnder Politikbereich sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene, und die Kommission muss in diesem sich ändernden und herausfordernden Umfeld tätig sein. Aus diesem Grund sind in diesem Bereich ähnlich komplexe und mehrdimensionale Strukturen für die Umsetzung erforderlich.

Dieser politische, rechtliche, operative und haushaltspolitische Kontext wird vom Rechnungshof in seinem Bericht nicht ausreichend berücksichtigt.

II. Die Kommission stimmt zu, dass die Gesamthöhe der Ausgaben zulasten des EU-Haushalts nicht einfach zu ermitteln ist und die Antwort auf die Frage, ob die Ausgaben in Übereinstimmung mit den angestrebten geografischen und thematischen Prioritäten getätigt wurden, nicht ohne weiteres zu geben ist. Die Kommission wird den allgemeinen Rahmen zur Überwachung und Bewertung in diesem komplexen Politikbereich weiter verbessern und gleichzeitig sicherstellen, dass die geografischen und thematischen Prioritäten gemäß den Schwerpunktbereichen durch die jeweiligen Instrumente ermittelt werden.

III. Bei jedem einzelnen Projekt, das über EU-Finanzierungsinstrumente finanziert wird, gibt es Indikatoren, die über die gesamte Projektlaufzeit hinweg überwacht werden. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 68.

IV. Die Migration ist ein komplexer und politisch sensibler Politikbereich, der verschiedene Sektoren berührt und ein breites Spektrum unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb der EU-Organen einbindet (beispielsweise EU-Agenturen, IOM, UNHCR). Die Verwaltung der externen Migrationspolitik und -zusammenarbeit der EU spiegelt diese Situation zwangsläufig wider.

In den vergangenen Jahren wurden Anstrengungen unternommen, um die Koordinierung zwischen den Generaldirektionen der Kommission sowie mit dem EAD und den EU-Mitgliedstaaten weiter zu verbessern, und eine Reihe von Koordinierungsmechanismen wurde zu diesem Zweck eingeführt. In der aktuellen Europäischen Migrationsagenda wird betont, dass diese Anstrengungen intensiviert werden müssen.

EINLEITUNG

1. Die Kommission verweist mit Nachdruck darauf, dass Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen in Partnerländern, auch in der Region der Nachbarschaft, auch schon vor 2015 Bestandteil der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern im Bereich Migration und Asyl waren. Die meisten Migrationsprojekte verfolgen in der Tat einen umfassenden und inklusiven Ansatz, da

die Migrationsströme heterogen sind und sich aus Wirtschaftsmigranten, schutzbedürftigen Migranten und Personen, die internationalen Schutz benötigen, zusammensetzen.

2. Im Jahr 2015 stellte die Kommission am 13. Mai die Europäische Migrationsagenda vor, auf deren Grundlage der Rat im Juni 2015 Schlussfolgerungen verabschiedete.

11. Seit der sogenannte Khartum-Prozess im November 2014 (mit Ländern entlang der ostafrikanischen Migrationsroute) angelaufen ist, wird acht regionalen Dialogen Priorität eingeräumt.

Die Gemeinsamen Agenden für Migration und Mobilität werden neben den Mobilitätspartnerschaften ebenfalls als ein wichtiger bilateraler Rahmen erachtet.

13. Zu den eigentlichen Ursachen von irregulärer und erzwungener Migration zählen Armut, fehlende wirtschaftliche Möglichkeiten, Konflikte, unsichere Verhältnisse und Klimawandel sowie zahlreiche andere damit zusammenhängende Faktoren. Das thematische Programm zu Migration und Asyl mit einer jährlichen Mittelzuweisung von etwa 50 Mio. EUR sollte in der Tat nie die eigentlichen Ursachen bekämpfen, sondern schwerpunktmäßig die Länder bei der Verbesserung der Steuerung von Migration und Asyl unterstützen.

15. In der ENPI-Verordnung wurden allgemeine Ziele festgelegt, während Abkommen zwischen der EU und Partnerländern den strategischen Rahmen für die Programmierung der Hilfe darstellten (siehe Artikel 3 der ENPI-Verordnung).

Allerdings wurden für den Zeitraum 2014-2020 Einzelziele festgelegt, als das ENPI durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt wurde. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 232/2014 ist es eines der sechs Einzelziele des ENI, „*die Voraussetzungen zu schaffen für eine bessere Organisation der legalen Einwanderung und für die Förderung effizient gesteuerter Mobilität, für die Umsetzung von Abkommen, die im Einklang mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität bereits geschlossen wurden oder noch geschlossen werden, und für die Förderung persönlicher Kontakte insbesondere bei Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Bildung, Beruf und Sport*“.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

22. Die Kommission merkt an, dass wie vom Hof erwähnt, weder das IPA noch der EEF Finanzmittel für Länder der Nachbarschaft bereitstellen, obwohl diese beiden Instrumente in Anhang III aufgeführt werden.

VERBESSERUNGSBEDARF BEI DER KOHÄRENZ DER ZIELE, DER ERMITTLUNG DES BEDARFS DER PARTNERLÄNDER UND DER AUFSICHT ÜBER DIE INSTRUMENTE

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 27:

Die Kommission erkennt an, dass die strategiepolitischen Regelungen stark variieren, was in erster Linie auf die Komplexität des Migrationsphänomens zurückzuführen ist.

Dank der Vorschläge der Kommission wurde das Instrumentarium für die externe Zusammenarbeit von einem mehrjährigen Finanzrahmen zum nächsten jeweils stark rationalisiert und optimiert. Die derzeitige Kombination aus geografischen und thematischen Instrumenten spiegelt insgesamt einen umfassenden und ausgeglichenen Ansatz wider, der es der EU ermöglicht, die verschiedenen Herausforderungen durch ein kohärentes und komplementäres Finanzierungsinstrumentarium zu bewältigen.

29. Für den Zeitraum 2014-2020 wurde das ENPI durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 232/2014 ist es eines der sechs Einzelziele des ENI,

„die Voraussetzungen zu schaffen für eine bessere Organisation der legalen Einwanderung und für die Förderung effizient gesteuerter Mobilität, für die Umsetzung von Abkommen, die im Einklang mit dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität bereits geschlossen wurden oder noch geschlossen werden, und für die Förderung persönlicher Kontakte insbesondere bei Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Bildung, Beruf und Sport“.

Die ENI-Verordnung sieht die Aufnahme eines Anhangs mit Prioritäten für die Programmierung und umfassenden Mittelzuweisungen nach Programmart vor (bilaterale Zusammenarbeit, Zusammenarbeit auf Mehrländerbasis, grenzüberschreitende Zusammenarbeit), der durch einen delegierten Rechtsakt geändert werden kann. Eines der wesentlichen Elemente, die auf die Verhandlungen zurückgehen, ist der mit dem Europäischen Parlament und dem Rat als Bestandteil des ENI ausgehandelte neue Anhang mit umfassenden Prioritäten für den gesamten Geltungsbereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die wiederum den Rahmen für den nachfolgenden Programmierungsprozess vorgeben.

30. Die Finanzierungsinstrumente für die externe Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern wurden eingerichtet, um Herausforderungen im Zusammenhang mit Armut, mangelnder Sicherheit, Demokratie und verantwortungsvoller Regierungsführung, fehlenden wirtschaftlichen Möglichkeiten, Menschenrechten usw. zu bewältigen.

Wie in jedem Rechtsakt vorgesehen, sind ausführliche Interventionsbereiche mit Schwerpunktthemen wie Bildung, Gesundheit, Umwelt sowie Sicherheit, Inneres und Migration in Mehrjahres- und Jahresprogrammen festgelegt. Was die geografischen Instrumente betrifft, so wird die Auswahl der Interventionsbereiche während der Programmierungsphase mit den betreffenden Partnerländern abgestimmt.

Wie bei allen bereichsspezifischen Strategien der EU kann die Umsetzung der externen Migrations- und Asylpolitik durch Finanzmittel, die im Rahmen des entsprechenden EU-Instruments zur externen Zusammenarbeit verfügbar sind, und im Einklang mit den in der Rechtsgrundlage des jeweiligen Finanzierungsinstruments festgelegten Kriterien und Verfahren unterstützt werden.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 22.

31. Maßnahmen im Außenbereich können dazu beitragen, die EU-Politik in unterschiedlichen thematischen Bereichen (Klimawandel, Sicherheit, Bildung, Landwirtschaft oder Migration) umzusetzen und dabei die mit den einzelnen Finanzierungsinstrumenten verfolgten Ziele einzuhalten.

32. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Projekte generell ordnungsgemäß dokumentiert wurden. Für die Zukunft nimmt sie sich trotzdem vor, die Bedarfsanalysen zu den Projekten systematischer zu dokumentieren.

33. Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass sich die Mobilitätspartnerschaften als ein ausgefeilter bilateraler Rahmen für den Umgang mit Migrations- und Asylfragen erwiesen haben, der eine für beide Seiten nutzbringende Zusammenarbeit ermöglicht, dass aber noch mehr zu tun ist, damit die Mobilitätspartnerschaften ausgewogen umgesetzt werden: Es gilt auf alle vier thematischen Prioritäten des GAMM – auch in Form weiterer Maßnahmen in Sachen legale Migration, Menschenrechte und Flüchtlingsschutz – verstärkt einzugehen.

Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten regelmäßig daran, wie wichtig es ist, bei der Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften auch für Ausgewogenheit zwischen den vier thematischen Prioritäten des GAMM zu sorgen.

34. Die meisten, wenn nicht sogar alle Delegationen, haben bereits vor einigen Jahren Anlaufstellen für Migration benannt. Außerdem konnten Mitarbeiter der GD Migration und Inneres (GD HOME) nur in einer sehr begrenzten Anzahl prioritärer Delegationen (USA, Russland, Genf, Wien, Türkei, China, Indien) eingesetzt werden. In den meisten Fällen werden diese Stellen mit anderen Generaldirektionen geteilt und decken auch andere Themenbereiche ab, die in die Zuständigkeit der GD HOME fallen (und bei denen somit nicht zwangsläufig der Schwerpunkt auf dem Thema Migration liegt).

Wie in der aktuellen Europäischen Migrationsagenda bestätigt wird, muss die einschlägige Fachkompetenz in den EU-Delegationen erweitert werden. Infolgedessen hat der Rat entschieden, die Kapazität der EU-Delegationen zur Bewältigung der Migration auszubauen und vor allem europäische Migrationsbeauftragte in vorrangigen Delegationen, insbesondere in der Region der Nachbarschaft, einzusetzen.

35. Die Einrichtung sogenannter thematischer, u. a. auf Migration spezialisierter Referate, die bei der GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) vor einigen Jahren erfolgte, zeigt, dass der Erweiterung des thematischen Fachwissens in der gesamten Organisation und damit auch in den Delegationen große Bedeutung beigegeben wird.

Ein wichtiger Teil des Mandats dieser thematischen Referate ist eine qualifizierte fachliche Unterstützung für die Mitarbeiter am Hauptsitz und in den Delegationen. Das für Migration und Asyl zuständige Referat der GD DEVCO hat eine Reihe von Instrumenten entwickelt, mit denen diese Unterstützung auf kohärente und effiziente Weise sichergestellt wird. Zu diesem Zweck wurden Orientierungsvermerke und Leitlinien sowie Module für thematische Schulungen ausgearbeitet.

Da die Migration bei den EU-Maßnahmen im Außenbereich immer stärker ins Blickfeld rückt, erwägt die Kommission die Entwicklung eines E-Learning-Schulungsmoduls als Ergänzung zu den Präsenzs Schulungen.

36. Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass Migration bis vor kurzem für viele Länder der Nachbarschaft nicht zu den wichtigsten Prioritäten gehörte, aber die Situation hat sich in der letzten Zeit beträchtlich verändert, da diese Länder zunehmend erkennen, welche Bedeutung der Migration und der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der EU zukommt.

Im Fall des Projekts Seahorse Mediterranean räumt die Kommission ein, dass es Schwierigkeiten dabei gab, nordafrikanische Länder als Partner zu gewinnen. Die Bemühungen werden fortgesetzt, wobei anzumerken ist, dass der Dialog mit diesen Ländern in diesem äußerst sensiblen Bereich durch die instabile Situation in der Region seit der Projektkonzeption beeinträchtigt wurde.

37. Der Kommission ist zwar bewusst, dass mehr EU-Mitgliedstaaten als Partnerländer das Endprodukt des Projekts I-Map nutzen, sie vertritt aber die Ansicht, dass hierbei eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen ist.

Ausgehend von einem Bedarf, der im Rahmen des Mittelmeerdialogs über Transmigration mitgeteilt wurde, zielte das Projekts auf die Bereitstellung aktueller Informationen über Migrationsströme für eine bessere Politikgestaltung ab.

Die I-Map war ein ganz gezieltes Einzelprojekt, das gemeinsam mit anderen Projekten einen effizienten Ablauf des Dialogs zwischen den Ländern der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA) und den EU-Mitgliedstaaten unterstützte. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bereitstellung einschlägiger Informationen, die zuvor nicht in einem einzelnen System konsolidiert waren, den Dialog auf sehr praktische Weise verbessert hat.

38. Für die Kommission ist es ebenfalls von entscheidender Bedeutung, den Rahmen für unsere Zusammenarbeit in Fragen der Migration und des internationalen Schutzes genauer abzustechen, indem operative Ziele sowie klare und messbare Ergebnisse und Outputs festgelegt werden, bei denen ein direkter Zusammenhang zwischen Aktivitäten und Resultaten besteht.

39. Die Kommission räumt zwar ein, dass präzise Zielwerte, Referenzwerte und Indikatoren für die Überwachung der Umsetzung des GAMM auf strategischer Ebene bislang fehlen, ist aber der Auffassung, dass die Ziele allgemein definiert sein müssen, damit sie sich flexibel an unterschiedliche Umfelder, sehr vielfältige Aspekte und die sich schnell ändernden Herausforderungen und Anforderungen im Bereich Migration anpassen lassen.

Im Rahmen einer hochrangigen Arbeitsgruppe hat die Kommission 2015 erneut eine Diskussion mit den EU-Mitgliedstaaten über die Festlegung geeigneter Indikatoren für die Überwachung des GAMM angestoßen.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 43-50:

Die Kommission räumt ein, dass relevante Kriterien und intelligente Indikatoren zur Migration, auch auf Ebene der internationalen Geber und der Vereinten Nationen, nach wie vor eine Herausforderung darstellen, wie sich auch gezeigt hat, als es galt, Migrationsindikatoren im Zuge des Entwicklungsrahmens für die Zeit nach 2015 zu ermitteln und zu vereinbaren.

Dies hängt mit den komplexen und facettenreichen Dimensionen der Migrations- und Asylpolitik im Allgemeinen zusammen. Die Kommission erkennt an, dass diesbezüglich ernsthafte Anstrengungen gemeinsam unternommen werden müssen.

Für die GD DEVCO bietet die Überarbeitung des Ergebnisrahmens, die nach der Verabschiedung der Indikatoren für die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDG) im Frühjahr 2016 stattfinden soll, eine Möglichkeit, im Bereich Migration – auch bei der Messung von Ergebnissen – Fortschritte zu erzielen.

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 52:

Die Kommission ist der Auffassung, dass die geografischen und thematischen Prioritäten im Rahmen des GAMM klar festgelegt wurden, räumt aber ein, dass sich die genaue Quantifizierung der EU-Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Prioritäten schwer überprüfen ließ.

53. Das Gemeinsame RELEX-Informationssystem (CRIS) ist ein Finanzverwaltungswerkzeug, mit dem Daten in das Rechnungsführungssystem ABAC der Kommission eingespeist und Echtzeitinformationen zu finanziellen Transaktionen im Zusammenhang mit sämtlichen EU-Ausgaben für auswärtiges Handeln bereitgestellt werden. Es wurde nicht speziell für die Zwecke der Berichterstattung entwickelt. CRIS befindet sich gerade in der Auslaufphase und wird größtenteils durch ABAC ersetzt und durch das neue System OPSYS ergänzt.

Das System arbeitet mit OECD-Codes, mit denen Verträge nach Tätigkeitsbereichen kategorisiert werden. Es gibt zurzeit keinen Code für Migration; die Kommission ist sich jedoch der Einschränkungen bewusst, die sich daraus ergeben, dass es keine speziellen DAC-Codes für im Bereich Migration und Asyl finanzierte Entwicklungsmaßnahmen gibt. Dies steht im Zusammenhang mit dem Facettenreichtum und dem Querschnittscharakter der Migration, die auf eine Reihe unterschiedlicher Strategien und Sektoren Auswirkungen hat. Die Kommission wird zügig eine Diskussion mit der OECD (und anderen relevanten Akteuren) in Gang bringen, um die bestmöglichen Wege zur Erfassung von Migrationsausgaben durch verschiedene Entwicklungsagenturen zu ermitteln.

54. Die Kommission räumt ein, dass die Excel-Tabelle, die von der GD DEVCO gepflegt wird, lediglich ein einfaches Instrument zur Ergänzung ihrer CRIS-Datenbank ist. Da es keinen DAC-Code für Migration gibt, wurde sie als ein nützliches Berichterstattungsinstrument angesehen.

55. Das Finanz-IT-System befindet sich gerade in der Auslaufphase und wird größtenteils durch das Rechnungsführungssystem der Kommission ersetzt. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass diese Art aggregierter Daten sehr kurzfristig bereitgestellt werden kann.

56. Das IT-Finanzsystem befindet sich gerade in der Auslaufphase und wird größtenteils durch ABAC ersetzt. Alle Finanzinformationen werden nach ABAC migriert. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen wird die Kommission Gespräche mit der OECD aufnehmen.

Die Kommission ist sich jedoch der Einschränkungen bewusst, die sich aufgrund des nicht vorhandenen speziellen DAC-Codes für im Bereich Migration und Asyl finanzierte Entwicklungsmaßnahmen ergeben. Dies steht im Zusammenhang mit dem Facettenreichtum und dem Querschnittscharakter der Migration, die auf eine Reihe unterschiedlicher Strategien und Sektoren Auswirkungen hat.

Kasten 4 – Beispiele für eine ungeeignete Codierung der Ausgaben auf dem Gebiet externe Migration

Die Kommission räumt ein, dass den beiden genannten Projekten Seahorse Mediterranean und SaharaMed irrtümlich ein DAC-Code zugewiesen wurde, obwohl nicht bei 100 % der Tätigkeiten davon ausgegangen werden konnte, dass sie die OECD-DAC-Kriterien erfüllten. Das wurde inzwischen korrigiert.

Die Kommission merkt an, dass in der Verordnung über das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) bezüglich der OECD-DAC-Kriterien Folgendes festgelegt ist:

„Mindestens 90 % der im Rahmen der thematischen Programme vorgesehenen Ausgaben sind so zu gestalten, dass sie den Kriterien genügen, die der OECD/DAC für die öffentliche Entwicklungshilfe aufgestellt hat“

57. Das thematische Programm im Rahmen des DCI wurde mit globaler Reichweite eingerichtet und sollte die geografischen Instrumente und Programme lediglich ergänzen, sie aber nicht ersetzen. Im Zeitraum 2007-2013 wurden für das TPMA zwei Strategiepapiere verabschiedet: eines für den Zeitraum 2007-2010 und ein weiteres für den Zeitraum 2011-2013. Während das TPMA alle geografischen Regionen abdeckt, wurde mit diesen Strategien im Einklang mit dem GAMM und dem Stockholmer Programm den Regionen südlicher Mittelmeerraum, Afrika und Osteuropa für Ausgaben im Rahmen des TPMA eindeutig Priorität eingeräumt. Bei der Festlegung dieser Prioritäten orientierte man sich an dem Konzept der Migrationsrouten und berücksichtigte auch solche Routen, die außerhalb der Region der Nachbarschaft beginnen (afrikanische Länder südlich der Sahara) und durch die Region hindurchführen.

60. Die Kommission stimmt dieser Aussage nur teilweise zu, da auch berücksichtigt werden sollte, dass dies oft dem Wunsch der Partnerländer entspricht, insbesondere in den Ländern der Östlichen Nachbarschaft, und dass Ausgaben zum Grenzmanagement im Allgemeinen sehr viel höher sein können als in anderen Bereichen, z. B. bei sozioökonomischen Projekten zur Integration von Migranten.

Nach Ansicht der Kommission spiegelt der vom Hof angeführte Ausgabenschwerpunkt auf irreguläre Migration die Prioritäten wider, die von einigen Partnerländern genannt wurden.

Es ist eine Tatsache, dass die Ausgaben in diesen Bereichen, vor allem für das Grenzmanagement, sehr hoch sind, da Investitionen in Grenzübergangsstellen sowie Kommunikations- und IT-Ausrüstung notwendig sind.

Hinzuzufügen ist, dass die EU nur einer der Geber ist, die mit den Ländern, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

62. Die Kommission merkt an, dass das TPMA gemäß dem Rechtsakt zu seiner Einrichtung die geografischen Programme ergänzt. Die Zuweisung von Ressourcen zu den Prioritätsbereichen im Rahmen der geografischen Programme hängt in erster Linie von den Partnerländern und nicht nur von der Kommission ab.

64. Die Gemeinsame Migrations- und Entwicklungsinitiative der EU und der UN (JMEDI) wurde als ein erstes umfassendes Migrationsprogramm ins Leben gerufen, bei dem die Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung der Partnerländer im Mittelpunkt stehen.

Sie wurde als wichtiger Beitrag der EU zur Migrations- und Entwicklungsagenda erachtet, nachdem diese Dimension in den Gesamtansatz für Migration und Mobilität aufgenommen wurde.

Sie wurde in der Tat als Pilotprogramm konzipiert, um den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung zu prüfen; aus diesem Grund deckte sie viele verschiedene Länder in unterschiedlichen Regionen ab.

Die Ergebnisse dieses Programms und die dabei gewonnenen Erkenntnisse flossen in das Folgeprogramm ein, das im Gegensatz zum Pilotprogramm stärker auf bestimmte Schwerpunktländer ausgerichtet ist.

68. Die Kommission hebt hervor, dass es bei neun Projekten genau definierte Ziele gab. In 12 Fällen entsprachen die Ziele nur teilweise den Vorgaben für genau definierte Ziele – oft waren sie sehr allgemein gehalten – und in einem Fall waren die Ziele nicht genau definiert (siehe Kasten 5).

Kasten 5 – Beispiel für Ergebnisse, die schwer zu messen waren

Die Kommission stimmt der Bemerkung teilweise zu, dass die Ergebnisse nicht unmittelbar spürbar und messbar sind. Die Kommission hält das Projekt im Allgemeinen jedoch für erfolgreich, da es insbesondere Raum für einen Dialog mit Gesprächspartnern geschaffen hat, die an einen jahrelangen Stillstand demokratischer Reformen gewöhnt sind.

69. Die Kommission stellt fest, dass das TPMA wie die meisten anderen thematischen und geografischen Finanzierungsinstrumente des Außenbereichs in erster Linie auf den Kapazitätsaufbau von Behörden und der Zivilgesellschaft in den Partnerländern ausgerichtet sind. Die Projekte sorgen in der Regel durch technische Unterstützung und Schulungen für einen Kapazitätsaufbau auf rechtlicher, institutioneller und operativer Ebene. Die Kommission schließt sich jedoch der Einschätzung an, dass es sich beim Ausbau der Kapazitäten und der Reform der rechtlichen und institutionellen Rahmen um mittel- bis langfristige Ziele handelt (und handeln sollte), die keine unmittelbar spürbaren Ergebnisse erwarten lassen.

70. Die Kommission räumt ein, dass bei den Projekten der Stichprobe nicht alle Ziele erreicht wurden.

Gleichzeitig möchte sie wiederholen, dass die Auswirkungen externer Faktoren in einem komplexen und sich ständig ändernden Politikbereich wie dem der Migration beträchtlich sind und nicht allein durch exemplarische Projektvorbereitung und -planung bewältigt werden können.

Auch bei guter Planung und fester Verankerung in den Mitgliedstaaten beeinflussen die Unvorhersehbarkeit der Migrations- und Flüchtlingsströme sowie die politischen Herausforderungen die Wirkung der Interventionen in allen Phasen der Umsetzung. Ein deutliches Beispiel hierfür ist die Lage in Libyen.

Kasten 7 – Beispiel eines teilweise wirksamen Projekts

Das Projekt Seahorse Mediterranean soll zur Entwicklung eines der regionalen Netzwerke beitragen, die das System EUROSUR unterstützen sollen.

Zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung war die Situation in Tripolis relativ stabil, und war es nicht absehbar, wie stark sich die Sicherheitslage in Libyen in der Folge verschlechtern sollte.

Vertreter aus Algerien, Tunesien und Ägypten wurden regelmäßig eingeladen und nahmen oft aktiv an den Sitzungen des Lenkungsausschusses des Projekts teil. Bislang ist noch keines der drei Länder offiziell eine Verpflichtung eingegangen.

Die Guardia Civil, die von fünf dem Konsortium angehörenden Mitgliedstaaten unterstützt wird, steht in regelmäßigem Kontakt mit Drittländern, die als potenzielle Partner von einer Teilnahme an der Initiative überzeugt werden sollen.

Dem Rechnungshof zufolge widersprach die „Aufnahme von Libyen ... der Auffassung der Kommission“. Allerdings wurde aufgrund der strategischen Position Libyens später anerkannt, dass dieses Land der wichtigste Partner für die Initiative war, und daher wurde seine Aufnahme beschlossen.

72. Trotz des aktuellen Ausnahmezustands in Libyen läuft das Projekt noch und zeitigt allmählich erste Ergebnisse. Die während der Umsetzung des Projekts aufgetretenen Schwierigkeiten lassen sich auf die unsichere und instabile Lage in Libyen zurückführen. Das Projekt wurde im August 2015 wieder aufgenommen und an die neue Situation nach der Krise von 2014 angepasst.

Das im April 2016 auslaufende Projekt zielt darauf ab, dass gestrandete und in Gewahrsam genommene Migranten in libyschen Gewahrsams- und Aufnahmeeinrichtungen mit dem Nötigsten versorgt werden und ihnen dabei Unterstützung angeboten und eine freiwillige Rückkehr unter vollständiger Wahrung der Menschenrechte ermöglicht wird.

77. Die Kommission nimmt die Bemerkungen des Hofes zur Kenntnis und stellt fest, dass im Bewertungsbericht gesondert positive Punkte aufgeführt sind.

Die Schlussfolgerungen der Bewertung wurden mit Vertretern des UNPD bei mehreren Gelegenheiten während des regelmäßigen Austauschs über das Projekt ausführlich diskutiert und konkret bei einer Sitzung am 10. Oktober 2011 erörtert. Der Bericht wurde zudem mit allen Partneragenturen, die Anmerkungen dazu hatten, abgestimmt.

80. Die Gemeinsame Migrations- und Entwicklungsinitiative der EU und der UN (JMEDI) wurde als ein erstes umfassendes Migrationsprogramm ins Leben gerufen, bei dem die Optimierung des Beitrags der Migration zur Entwicklung der Partnerländer im Mittelpunkt stand.

Als erstes Pilotprojekt in diesem Bereich wurde sie als wichtiger Beitrag der EU zur Migrations- und Entwicklungsagenda erachtet, nachdem diese Dimension in den Gesamtansatz für Migration und Mobilität aufgenommen wurde.

Die Ergebnisse dieses Programms und die dabei gewonnenen Erkenntnisse fließen in das Folgeprogramm ein, das im Gegensatz zum Pilotprogramm stärker auf bestimmte Schwerpunktländer ausgerichtet ist.

81. Die Unterstützung der EU im Bereich Migration kommt in Georgien einer großen Bandbreite von Begünstigten auf vielfältige Weise und auf unterschiedlichen Regierungsebenen zugute. Der Mehrwert der JMEDI lag in der Einbeziehung von Akteuren auf lokaler Ebene, eine Art der Unterstützung, mit der nur eine relativ geringe Zahl von Endbegünstigten erreicht werden kann. Dabei gewonnene Erkenntnisse können jedoch auch auf andere Projekte übertragen werden.

Im Fall von Algerien waren die Auswirkungen zwar sehr begrenzt, aber dank des Programms kamen Migrationsthemen auf die Tagesordnung und wurde eine dauerhafte interministerielle Struktur unter Federführung des Außenministeriums eingerichtet.

Im Fall von Marokko war es nützlich, dass eine einschlägige Aktion sehr stark basisorientiert war. Die Öffentlichkeitswirksamkeit musste jedoch auf der Grundlage unterschiedlicher Ergebnisse und Auswirkungen erzielt werden. Es wurden Erkenntnisse für Phase II der JMDI gewonnen, in der dies derzeit strukturierter angegangen wird.

Kasten 9 – Rückübernahmeprojekt in Georgien

Was die Ungewissheit betrifft, die hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Betriebs der Berufsberatungs- und Rekrutierungszentren zum Zeitpunkt der Prüfung herrscht, betont die Kommission, dass die georgischen Behörden den Betrieb der Zentren durch Zuweisungen aus dem Staatshaushalt nachhaltig gesichert haben (400 000 GEL im Haushaltsplan 2015; im Entwurf für den Haushaltsplan 2016 sind 600 000 GEL vorgesehen).

Die Zahl der Personen, die von der Arbeitsvermittlung profitieren sollten, war letztlich niedriger als erwartet, da die Eigenständigkeit der zurückkehrenden Migranten unterschätzt worden waren.

Was die Unterstützung in Form von Behelfsunterkünften anbelangt, wäre die Kommission in der Lage gewesen, Unterkünfte für 180 Menschen bereitzustellen, doch aufgrund des lokalen Kontexts (starke soziale und familiäre Bindungen) war die Nachfrage geringer. Die zugewiesenen Finanzmittel wurden entsprechend verringert.

Zur freiwilligen Rückführung ist zu sagen, dass die Zahl auf 167 in Georgien ansässige Ausländer gestiegen ist (zum Zeitpunkt der Prüfung waren es 110 Personen).

86.

a) Die Kommission stimmt der Bemerkung des Hofes zu und ergänzt, dass die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nach internationalem Gewohnheitsrecht eine Verpflichtung ist, die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen dagegen nicht. Auch wenn manche Partnerländer einen gegenteiligen Eindruck haben, ist sie eine Komponente der Migrations-, nicht der Sicherheitspolitik.

Anstelle von Sicherheitsbedenken sind wirksame Rückkehr- und Rückübernahmestrategien ein grundlegendes Element und eine Voraussetzung für eine gut gesteuerte Migration. Die wirksame Rückkehr irregulärer Migranten, die nicht oder nicht mehr das Recht haben, sich in der EU aufzuhalten, spielt als Maßnahme zur Verhinderung weiterer irregulärer Migration ebenfalls eine wichtige Rolle, wie im EU-Aktionsplan für die Rückkehr (vom 9. September 2015) hervorgehoben wird. Sowohl die Rückkehr als auch die Rückübernahme sind wesentliche Elemente des GAMM und aller nachfolgenden Strategien (wie der Europäischen Migrationsagenda). Es ist richtig, dass Visaerleichterungsabkommen möglich sind, parallel zu EU-Rückübernahmeabkommen in Erwägung gezogen werden und im Zusammenhang mit dem Grundsatz „mehr für mehr“ gesehen werden.

Antwort auf die Überschrift vor Ziffer 87:

Die Kommission betont, dass die erfolgreiche Umsetzung des Schutzes der Menschenrechte häufig von einer Reihe externer Faktoren außerhalb ihres Einflussbereichs abhängig ist.

87. Abgesehen davon, dass es sich formal um ein Querschnittsthema handelt, das bei allen EU-Maßnahmen im Außenbereich ernsthaft angegangen wird, wird der Einhaltung der Menschenrechte von Migranten auch bei migrationspolitischen Maßnahmen im Außenbereich Priorität eingeräumt.

Abgesehen davon, dass bei allen Maßnahmen die Berücksichtigung der Menschenrechte gewährleistet ist, waren in vielen Fällen die Rechte von Migranten das übergeordnete Ziel.

Beispiele dafür sind Projekte zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern von Menschenhandel, zu den Rechten ausländischer Hausangestellter, zur Unterstützung und zum Schutz von Flüchtlingen usw.

88. Was die Ukraine betrifft, war die Möglichkeit, Schulungen zu Menschenrechtsstandards durchzuführen, ursprünglich im Projekt READMIT vorgesehen und mit der Regierung diskutiert worden. In diesem Stadium wurde jedoch beschlossen, sie aus dem Programm zu streichen, da es zu Überschneidungen mit mehreren anderen Projekten gekommen wäre, die von internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden, etwa i) von der IOM: (CRIS Ref.:2011/282-850) Verbesserung der Migrationssteuerung und der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme in Osteuropa (MIGRECO), ii) vom UNCHR: (CRIS Ref.: 2010/272-415, Projekttitel: Unterstützung von UNCHR-Maßnahmen in Osteuropa im Rahmen von regionalen Schutzprogrammen der EU (RPP II) – Phase II) oder iii) von der NRO „The Right to Protection“ (CRIS Ref.: 2012/334-088, Projekttitel: Interessenvertretung und Aufbau der staatlichen Kapazitäten im Bereich Migration). Von insgesamt 34 Projekten auf den Gebieten Migration und Asyl, die seit 2003 mit EU-Mitteln gefördert wurden, beschäftigten sich 18 Projekte auf verschiedenen Ebenen mit Menschenrechtsfragen.

89. Die Kommission setzte sich sehr aktiv dafür ein, die libyschen Behörden von der Unterzeichnung einer Absichtserklärung mit dem UNHCR zu überzeugen.

Die libyschen Behörden, insbesondere diejenigen, die das Gaddafi-Regime vertraten, wollten aus politischen Gründen den UNHCR als Hauptpartner der Maßnahme nur sehr ungern akzeptieren.

Trotzdem hat die Kommission stets hervorgehoben, dass die Achtung der Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil des Projekts ist.

91. Dass die Koordinierung zwischen den EU-Organen und auch zwischen den Dienststellen der Kommission intensiviert werden muss, ist unter der Juncker-Kommission in der Tat erneut ins Zentrum des Interesses gerückt. Verschiedene verbesserte Koordinierungsmechanismen wurden eingerichtet und scheinen gut zu funktionieren, wie Tests während der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise in Europa gezeigt haben.

92. Die Kommission ist der Meinung, dass die interne Koordinierung bereits beträchtlich verbessert wurde.

93. Die Kommission räumt zwar ein, dass noch Verbesserungspotenzial besteht, möchte aber betonen, dass für migrationsbezogene Maßnahmen und die Programmierung durchaus wirksame Koordinierungsmechanismen vorhanden sind.

Beispielsweise sorgt die GD HOME für die Koordinierung bei der Ausarbeitung und Verabschiedung nationaler Programme der Mitgliedstaaten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) oder des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) sowie bei den Jahresarbeitsprogrammen im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung. Die Generaldirektionen DEVCO und NEAR wenden dasselbe Verfahren an. Darüber hinaus sind der EAD und die zuständigen Generaldirektionen der Kommission in die dienststellenübergreifenden Konsultationen zur Verabschiedung aller Finanzierungsprogramme offiziell eingebunden.

Der EAD ist alleine oder zusammen mit der Kommission für die mehrjährige Programmierung der meisten externen Finanzierungsinstrumente zuständig und sorgt damit für ein hohes Maß an Koordinierung über die verschiedenen Politikfelder und geografischen Gebiete hinweg. Die Abweichungen bei den Anträgen der begünstigten Drittländer könnten auch ein Grund für Diskrepanzen sein (es gibt keine universelle Lösung).

94. Die Kommission erkennt in der Tat an, dass es nützlich ist, Übersichten zur migrationsbezogenen Finanzierung für ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Region im Sinne der Koordinierung und der Komplementarität zwischen den Finanzmitteln der EU und denen anderer Geber zusammenzustellen. Übersichten über die migrationsbezogene Finanzierung durch die EU und die Mitgliedstaaten gibt es insbesondere für sämtliche Mobilitätspartnerschaften (MP) und GAMM-Maßnahmen (sogenannte Scoreboards) sowie für eine Reihe regionaler Prozesse. Diese Übersichten werden von der Kommission in Abstimmung mit der jeweiligen Koordinationsstruktur (lokale Koordinationsplattformen bei den MP, Sachverständigensitzungen beim GAMM) aufgestellt. Natürlich können sie nur unverbindlich sein und nicht zu einer Verpflichtung für die verschiedenen Geldgeber oder Finanzierungsquellen führen, da dies mit dem aktuellen EU-Rechtsrahmen und mit den in den entsprechenden EU-Finanzierungsinstrumenten festgelegten Verfahren nicht vereinbar wäre.

97. Der EAD ist der Auffassung, dass er seinen Beitrag geleistet hat, indem das Thema Migration in die politischen Dialoge mit Drittländern, insbesondere den Ländern der Nachbarschaft, in den dafür vorgesehenen Unterausschüssen für Recht, Freiheit und Sicherheit/Migration und Soziales eingebettet wurde. Zudem hat der EAD angesichts der Tatsache, dass die Migration in den Beziehungen der EU zu Drittländern immer stärker in den Mittelpunkt rückt, schrittweise Fachkompetenz auf diesem Gebiet aufgebaut und zusätzliches Personal für sektorspezifische Aufgaben eingesetzt, die für die Außenbeziehungen relevant sind, darunter auch im Bereich Migration. Die neue Kommission strebt noch deutlicher an, die interne und externe Dimension der Migration besser zu verzahnen und die politische Arbeit des EAD und der zuständigen Generaldirektionen der Kommission stärker aufeinander abzustimmen.

98. Es wird zwar anerkannt, dass die Koordinierung mit den EU-Delegationen verbessert werden kann und sollte und dass Handlungsbedarf besteht, die Umsetzung stellt aber aus einer Reihe von Gründen eine Herausforderung dar. Abgesehen von den unzureichenden Personalressourcen in den Delegationen (und am Hauptsitz) stehen aufgrund der beschränkten einschlägigen Fachkompetenz in den EU-Delegationen auch nur beschränkte Kapazitäten zur Verfügung, um den Bedarf und die Prioritäten auf dem Gebiet der Migration in den Partnerländern zu bewerten.

99. Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass der Koordinierung mit den EU-Delegationen entscheidende Bedeutung zukommt und stellt mit ihren Bemühungen sicher, dass sie in der Praxis bei der Verwaltung laufender Projekte funktioniert.

In Überwachungs- und Bewertungsberichten zu den einzelnen Projekten finden sich Informationen über die Konsolidierung und Validierung bewährter Verfahren, die bei erfolgreich umgesetzten Projekten angewendet wurden. Man arbeitet an einem Konsolidierungssystem und an der Verbreitung dieser Informationen. Insbesondere sollen die Informationen zu den bewährten Verfahren in die vom Referat B3 der GD DEVCO erstellten Orientierungshilfen integriert werden und nach Abschluss der Arbeiten über eine dem Thema Migration gewidmete Website abrufbar sein.

Außerdem umfassen die vom Referat B3 der GD DEVCO durchgeführten thematischen Schulungen auch Einheiten über nützliche Erkenntnisse und bewährte Verfahren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung 1

Die Kommission betont, dass die überprüfte Europäische Nachbarschaftspolitik das Ziel hat, in enger Partnerschaft mit unseren Nachbarn Vorschläge für einen kohärenteren und stärker wirkungsorientierten Kooperationsrahmen zu Themen von gemeinsamem Interesse, einschließlich Migration, zu unterbreiten.

Auch für das Nachfolgeprogramm des TPMA wurden genaue Ziele, erwartete Ergebnisse und Indikatoren vorgegeben.

a) Die Kommission ist der Auffassung, dass Potenzial besteht, eine strategische Ausrichtung auf migrationsbezogene Fragen in der Nachbarschaft genauer festzulegen, indem klare und messbare Ziele sowie kohärente und konkrete Ergebnisse ermittelt werden, die im Mittelpunkt der neuen Kooperationsrahmen mit den Ländern der Nachbarschaft und den Erweiterungsländern stehen werden.

b) Die Kommission stimmt dieser Schlussfolgerung in Bezug auf die Kohärenz der verschiedenen Ebenen der Überwachungs- und Bewertungsmechanismen teilweise zu. Was das ENPI und das TPMA anlangt, so gibt es bei den meisten Migrationsprojekten genaue Überwachungs- und Bewertungsregelungen sowie einen vollwertigen logischen Rahmen. Die Kommission ist jedoch der Meinung, dass der Kooperationsrahmen zum Thema Migration in der Nachbarschaft genauer abgesteckt werden könnte, indem operative Ziele sowie klare und messbare Ergebnisse und Outputs festgelegt werden, bei denen ein direkter Zusammenhang zwischen Aktivitäten und Resultaten besteht.

e) Die Kommission stimmt dieser Aussage teilweise zu, insbesondere in Bezug auf die geografische Vielfalt.

Die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn, vor allem bei Fragen der Migration und des internationalen Schutzes, muss an das unterschiedliche Maß des Engagements und der Strategieentwicklung der Partner angepasst werden und den vielfältigen Befindlichkeiten, Erwartungen und Einschränkungen der Partner bei diesen Themen Rechnung tragen. Auch vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise in der Nachbarschaft muss es Differenzierungs- und Flexibilitätsmechanismen geben.

In Bezug auf das ENI plante die Kommission, gemäß den im ENI definierten Programmierungskriterien zwischen den Partnern zu differenzieren und strikt das auf Anreize beruhende Konzept umzusetzen, damit die ENI-Ressourcen optimal genutzt werden können.

Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich der Bedarf der Partner von Land zu Land und von Region zu Region. Gemäß den Empfehlungen der Agenda für den Wandel und dem im neuen ENI festgelegten differenzierten Ansatz konzentriert sich die Zusammenarbeit der EU mit der Nachbarschaft auf jeweils drei Prioritätsbereiche. Diese wurden durch ein umfassendes Konsultationsverfahren mit Regierungen, lokalen Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft, EU-Mitgliedstaaten, internationalen Finanzinstitutionen und internationalen Organisationen ermittelt.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu, insbesondere was die notwendige Verbesserung der Rahmen für die Leistungsmessung anbelangt. Für die Kommission ist es ebenfalls von entscheidender Bedeutung, ihren Rahmen für die Zusammenarbeit in Fragen der Migration und des internationalen Schutzes genauer abzustecken, indem operative Ziele sowie klare und messbare Ergebnisse und Outputs festgelegt werden, bei denen ein direkter Zusammenhang zwischen Aktivitäten und Resultaten besteht.

Da der Bedarf und damit die Unterstützung bei jedem Land unterschiedlich sind, weist die Kommission nachdrücklich darauf hin, dass gemeinsame vergleichbare Indikatoren, die im Zeitverlauf nicht geändert werden, schwer zu definieren sind und die Priorisierung der Zielvorgaben flexibler sein muss. Maßgeschneiderte Überwachungs- und Bewertungswerkzeuge werden zur Messung von Erfolgen und Fortschritten entwickelt und stellen ein wesentliches Element für die Bereitstellung konkreterer und effizienterer Kooperationsrahmen zur Migration dar.

Die überprüfte Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) hat insbesondere das Ziel, in enger Partnerschaft mit den Nachbarn Vorschläge für kohärentere und stärker wirkungsorientierte Kooperationsrahmen zu Themen von gemeinsamem Interesse, einschließlich Migration, zu unterbreiten.

Die aktuelle Lage ist instabil, und es muss zwischen dringenden Maßnahmen und eher systemisch ausgerichteten Programmen unterschieden werden. Es wird nicht immer möglich sein, auf der Grundlage quantifizierter Prioritäten zu arbeiten.

Im Rahmen der überarbeiteten ENP strebt die Kommission an, vertiefte Partnerschaften mit einem stärkeren Schwerpunkt und einer besser auf den Bedarf abgestimmten Zusammenarbeit aufzubauen. Die Erfahrung zeigt, dass die ENP dann am wirksamsten ist, wenn die EU und ihre Partner wirklich eine gemeinsame Agenda verfolgen. Zu diesem Zweck werden durch die Überprüfung die Interessen der EU und der einzelnen Partner geklärt und die Bereiche ermittelt, in denen die gemeinsamen Interessen am stärksten sind (einschließlich Migration und Mobilität). Die Überprüfung bietet Gelegenheit, ein solides Einvernehmen zwischen der EU und ihren Partnern hinsichtlich der Bereiche herzustellen, in denen die gemeinsamen Interessen am stärksten sind. Darauf werden eine stärkere Partnerschaft und eine gezielte finanzielle Unterstützung aufgebaut. Flexibilität bleibt jedoch bei der Umsetzung der Finanzierung aus dem ENI ein wesentlicher Grundsatz, mit dem sichergestellt wird, dass die EU im Wege der finanziellen Zusammenarbeit flexibler auf die raschen Veränderungen in Bezug auf die Entwicklung und den Bedarf in der Region reagieren kann.

Empfehlung 2

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Wie korrekt dargestellt wird, werden die DAC-Codes von der OECD festgelegt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen wird die Kommission Gespräche mit der OECD aufnehmen.

Zusätzlich wird die Kommission analysieren, inwiefern eine Ergänzung des DAC-Codierungssystems der OECD durchführbar ist.

Schlussfolgerung 2

a) Siehe die Antworten der Kommission auf Ziffer 68 und Kasten 5.

b) Beim Bereich Migration und Entwicklung geht es darum, die positive Beziehung zwischen Migration und Entwicklung zu optimieren, um das Entwicklungspotenzial der Migration zu nutzen, so dass sowohl die Gesellschaft als auch Migranten davon profitieren und damit ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und Armutsbekämpfung geleistet wird. Während zum Verständnis der genauen zwischen Migration und Entwicklung in unterschiedlichen Kontexten bestehenden Verbindung eventuell noch weitere faktengestützte Grundlagen nötig sind, wird die Migration zunehmend als Hilfsmittel angesehen, mit dem sich die Entwicklung sowohl in Herkunfts- als auch in Aufnahmeländern hervorragend vorantreiben lässt. Die Tatsache, dass Migration nun als Triebkraft für die Entwicklung in die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aufgenommen wurde, ist ein Beweis für den Fortschritt, der in den letzten Jahren auf diesem Gebiet erzielt wurde.

c) Die Kommission stimmt der Aussage zu, dass die Unterstützung der Rückkehr und Rückübernahme bislang nicht immer die erwarteten Ergebnisse gebracht hat. Wirksame Rückkehr- und Rückübernahmestrategien sind jedoch eine Voraussetzung für eine gut gesteuerte Migration und ein wesentlicher Bestandteil des GAMM.

Die Kommission stimmt der Bemerkung des Hofs zu und ergänzt, dass die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nach internationalem Gewohnheitsrecht eine Verpflichtung ist. Auch wenn

manche Partnerländer einen gegenteiligen Eindruck haben, ist sie eine Komponente der Migrations-, nicht der Sicherheitspolitik.

d) Die Kommission stimmt dieser Schlussfolgerung teilweise zu.

In Bezug auf die Menschenrechte erkennt die Kommission an, dass die Leistung bei der Ermittlung konkreter Maßnahmen zur Risikominimierung noch verbessert werden kann, z. B. durch die Intensivierung der humanitären Diplomatie und nationaler Weiterleitungssysteme.

2014 arbeitete die Kommission allerdings an der Konzipierung und Entwicklung eines Instrumentariums, durch das bei den meisten neuen Projekten für einen integrierten rechtebasierten Ansatz gesorgt werden soll.

Die Umsetzung eines rechtebasierten Ansatzes baut auf der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte sowie den Grundsätzen der Inklusion und Beteiligung am Entscheidungsprozess, der Nichtdiskriminierung, der Gleichstellung und Gleichheit sowie der Transparenz und Rechenschaftspflicht auf. Diese Grundsätze stehen im Mittelpunkt der EU-Entwicklungszusammenarbeit und sorgen für eine Verbesserung der Lage der ärmsten und schutzbedürftigsten Gruppen, insbesondere der Frauen und Kinder.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu; ihre Umsetzung erfolgt bereits auf folgende Weise:

Die Kommission nutzt bereits die gesamte Palette an Instrumenten, die im Projektmanagementzyklus vorgesehen sind. Es besteht zwar Potenzial, unsere Leistung durch die Definition der Interventionslogik jeder Maßnahme weiter zu verbessern, aber die meisten Projekte umfassen bereits vollwertige logische Rahmen mit Ergebnisindikatoren.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Wie oben erwähnt, gibt es immer mehr Belege dafür, dass die Migration einen positiven Beitrag zur Entwicklung (sowohl der Herkunfts- und Aufnahmeländer als auch der Migranten selbst) leistet. Angesichts der sich ändernden und ansteigenden Migrationstrends ist es jedoch notwendig, weiterhin zuverlässige Migrationsdaten als Informationsgrundlage für diese Programme zu beschaffen. Die Kommission investiert in die weitere Konsolidierung dieser Datengrundlage, damit künftige Bewältigungsstrategien und Projekte danach ausgerichtet werden können.

Schlussfolgerung 3

Nach Ansicht der Kommission wurden als Ergebnis erheblicher Anstrengungen auf dem Gebiet der Migration bereits wirkungsvolle Koordinationsmechanismen eingerichtet. Aufgrund der Komplexität des Themas, der Aufteilung der Zuständigkeiten und der Anzahl der beteiligten Akteure sind die Möglichkeiten zur Rationalisierung der Steuerungsmechanismen im Bereich Migration äußerst begrenzt.

Empfehlung 5

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu. Angesichts der haushaltspolitischen Zwänge ist die Kommission der Auffassung, dass bereits erhebliche Anstrengungen zum Kapazitätsaufbau bei den EU-Delegationen unternommen wurden (siehe auch die Antworten der Kommission auf die Ziffern 34, 98 und 99).

Die Kommission hat bereits Finanzierungsübersichten über die Verwendung der von Geldgebern im Bereich Migration zur Unterstützung verschiedener bilateraler und regionaler Rahmen

bereitgestellten Mittel entwickelt (beispielsweise die Scoreboards für die Mobilitätspartnerschaften).

Die Kommission hält die Entwicklung einer einzigen umfassenden Übersicht über die Finanzierung sämtlicher migrationsbezogener Ausgaben für nicht praktikabel.