



Pressemitteilung

Luxemburg, den 17. März 2016

EU-Ausgaben im Bereich Migration in Nachbarschaftsländern: "Wirksamkeit nur schwer nachweisbar", so die EU-Prüfer

Nach Einschätzung des Europäischen Rechnungshofs lässt sich die Wirksamkeit der im Rahmen der externen Migrationspolitik in Ländern der Nachbarschaft getätigten Ausgaben nur schwer nachweisen. Im ersten Bericht der Prüfer zum Thema externe Migration wird eine Reihe von Schwachstellen bei der Ausgabentätigkeit aufgezeigt, die behoben werden müssen, um das Finanzmanagement zu verbessern: Komplexität der politischen Ziele und der Verwaltungsstrukturen, keine Möglichkeit zur Messung der Ergebnisse der Politik, wenig Erfolg bei der Rückkehr von Migranten in ihre Herkunftsländer und Koordinierungsprobleme zwischen verschiedenen EU-Einrichtungen sowie zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten.

"Die Migration stellt für die Europäische Union eine große Herausforderung dar", erläuterte Danièle Lamarque, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Die von der EU im Bereich Migration in den Ländern der Nachbarschaft getätigten Ausgaben werden nur dann wirksam sein, wenn klare Ziele festgelegt und die Mittel präzise definierten Prioritäten zugewiesen werden. Zudem müssen die Verwaltungsstrukturen sowie die Koordination zwischen EU-Einrichtungen und mit den Mitgliedstaaten verbessert werden."

Die Prüfer betrachteten Länder der östlichen und südlichen Nachbarschaft, nämlich Algerien, Georgien, Libyen, die Republik Moldau, Marokko und die Ukraine. Sie untersuchten insgesamt 23 Projekte mit einem Vertragswert von 89 Millionen Euro bezogen auf einen Gesamtbetrag von 742 Millionen Euro. Ihre wichtigsten Feststellungen lauteten wie folgt:

Keine klare Strategie: Die externe Migrationspolitik der EU wird über eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten umgesetzt, und zwar über ein spezielles thematisches Programm und mehrere andere Instrumente (u. a. einen Teilbereich des Europäischen Nachbarschaftsinstruments). Für das thematische Programm wurden sehr allgemein gehaltene Ziele festgelegt, und das Nachbarschaftsinstrument betraf zwar teilweise Migrationsfragen, umfasste aber keine migrationsspezifischen Ziele. Die anderen Instrumente verfolgen eigene Ziele und sind nicht schwerpunktmäßig auf Migration ausgerichtet. Die Ziele all dieser Instrumente waren nicht miteinander verknüpft, und es bestand keine klare Strategie zur Bestimmung ihres jeweiligen Beitrags

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des vom Europäischen Rechnungshof angenommenen Sonderberichts. Der vollständige Bericht ist auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar.

ECA Press

Mark Rogerson - Sprecher

T: (+352) 4398 47063

M: (+352) 691 55 30 63

Damijan Fišer - Pressereferent

T: (+352) 4398 45410

M: (+352) 621 55 22 24

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA eca.europa.eu

zur Migrationspolitik. Somit kann nicht beurteilt werden, in welchem Ausmaß sie die Politik der EU im Bereich externe Migration unterstützt haben.

Gesamtausgaben nicht bestimmbar: Obwohl die EU eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten einsetzt, liegen ihr keine präzisen Daten über die Höhe des Beitrags der einzelnen Instrumente zu den Migrationsausgaben vor. Die Prüfer schätzen die Gesamtausgaben für den Zeitraum 2007-2013 auf 1,4 Milliarden Euro, konnten jedoch nur für das thematische Programm den genauen Betrag bestimmen (304 Millionen Euro). Aufgrund von Mängeln in den Informationssystemen der Kommission konnten die Prüfer auch nicht ermitteln, inwieweit EU-Mittel im Wege des thematischen Programms zu Migration den wichtigsten thematischen oder geografischen Prioritäten zugewiesen wurden.

Keine eindeutig erkennbare Priorität für die Nachbarschaftsländer: Nach Schätzungen der Prüfer entfallen nur 42 % der Mittel des thematischen Programms auf die EU-Nachbarschaftsländer, sodass man eigentlich nicht von einer hohen geografischen Priorität sprechen kann. Man könnte sogar sagen, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichend gebündelt wurden, um der wachsenden Instabilität im Bereich Migration zu begegnen.

Aufsplitterung der Mittel: 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 war, insbesondere nach 2013. Da Projekte Teil einer Reihe thematischer Prioritäten in vielen Ländern waren, konnte auf kein bestimmtes Partnerland eine kritische Masse an Finanzmitteln konzentriert werden. Das thematische Programm deckte beispielsweise ein großes geografisches Gebiet und ein breites Spektrum an Maßnahmen ab, die sich in Art und Trageweite stark unterschieden. Der Handlungsspielraum im Rahmen des Programms und dessen ambitionierte Ziele standen in keinem Verhältnis zu den begrenzten verfügbaren Ressourcen, was zur Folge hatte, dass die Streuung der Projekte zu breit war, um eine kritische Masse zu erreichen, die ausreichte, um in den betreffenden Ländern signifikante Ergebnisse zu erzielen. Dadurch waren die Möglichkeiten der EU begrenzt, mit ihren Maßnahmen in Drittländern einen echten Anreiz zu schaffen, oder eine wirksame Zusammenarbeit mit Drittländern in Migrationsfragen zu entwickeln. In Zeiten knapper Mittel müssen diese Prioritäten zugewiesen werden, bei denen der größte Mehrwert erzielt werden kann.

Unzulängliche Überwachung und Aufsicht: Die für die Überwachung gewählten Indikatoren spiegelten nicht alle Ziele des thematischen Programms wider. Die Ergebnisindikatoren gaben zwar Aufschluss über die finanzierten Tätigkeiten, die erzielten Ergebnisse wurden jedoch kaum gemessen. Von den geprüften Projekten hatten nur wenige Ergebnisindikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten. Quantifizierbare Indikatoren wurden nicht quantifiziert, in den Haushaltsplänen vorgesehene Indikatoren wurden von einem Jahr zum anderen geändert, einige Instrumente waren nicht abgedeckt, die in verschiedenen (etwa Haushaltsplan und Tätigkeitsbericht) Unterlagen verwendeten Indikatoren waren untereinander nicht abgestimmt und wurden unzulänglich dokumentiert. So wurde für die Jahre 2009 und 2010 bei der Anzahl der ermittelten und von Drittländern rückübernommenen irregulären Migranten dieselbe Ziffer angegeben. Folglich war eine Überwachung der Ergebnisse der Politik oder eine umfassende und koordinierte, ordnungsgemäße Berichterstattung darüber nicht möglich.

Wirksamkeit der Ausgaben durch Schwachstellen beeinträchtigt: Bei zwei Dritteln der geprüften abgeschlossenen Projekte waren die Ziele nur teilweise erreicht worden. Dies war oftmals darauf zurückzuführen, dass sie zu vage oder zu allgemein gehalten waren, was eine Messung der Ergebnisse häufig unmöglich machte. In sehr wenigen Fällen spielte auch die politische Instabilität eine Rolle. Einige Projekte waren stärker auf die Interessen der Mitgliedstaaten ausgerichtet, was ihre Wirkung in

den Partnerländern begrenzte.

Die Prüfer ermittelten einige wenige Fälle, in denen diese Schwachstellen angemessen behoben wurden. Ein solches Beispiel ist ein Projekt in Marokko zur Betreuung von 4 500 besonders schutzbedürftigen Migranten aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara, die in drei Aufnahmeeinrichtungen untergebracht wurden. Zudem wurde sichergestellt, dass ihre Rechte bekannt gemacht und geachtet werden.

Fehlende Wirksamkeit in drei zentralen Bereichen:

Erstens ist eine positive Auswirkung der Migration auf die Entwicklung nur begrenzt zu erkennen. Mit diesem sehr allgemeinen Ziel, das in der externen Migrationspolitik der EU eine Priorität bildet, sollen die positiven Wirkungen der Migration auf die Entwicklung in den Herkunftsländern maximiert werden. Auswirkungen und Tragfähigkeit der geprüften Projekte, bei denen der Schwerpunkt stärker auf Entwicklung als auf Migration lag, waren begrenzt. Der Ansatz, mit dem die Kommission sicherstellen will, dass Migration sich positiv auf die Entwicklung auswirkt, ist nicht klar gefasst, was auch für die Strategien gilt, mit der diese Wirkung erzielt werden soll.

Zweitens entfaltet die Unterstützung für Rückkehr und Rückübernahme kaum Wirkung. Im Rahmen der geprüften Projekte (ein Viertel der geförderten Projekte) wurden Dienstleistungen für Migranten angeboten, die vor einer freiwilligen oder erzwungenen Rückkehr standen. Diese Projekte waren wegen mangelnder aktiver Beteiligung sowohl der Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung der Migranten auf ihre Rückkehr als auch der Rückkehrländer, die Rückübernahmepolitik häufig als Teil der EU-Sicherheitspolitik wahrnahmen, in Umfang und Wirksamkeit begrenzt. Vielen Migranten war nicht bekannt, dass sie bei einer Rückübernahme für eine EU-Unterstützung in Betracht kommen.

Drittens bleibt die Achtung der Menschenrechte, die Grundlage aller Maßnahmen sein sollte, ein theoretischer Aspekt, der in der Praxis nur selten zur Anwendung kommt.

Komplexe Verwaltung: Die komplexen Verwaltungsstrukturen, an denen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist, schwächen die Koordinierung sowohl innerhalb der Kommission als auch zwischen der Kommission und ihren Delegationen. Obwohl in jüngster Zeit eine Reihe von Initiativen ergriffen wurde, ist in diesem Bereich eine weitere Straffung erforderlich.

Sehr schwierige Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bei Ausgaben im Bereich externe Migration: Da die Mitgliedstaaten sich an den Ausgaben im Bereich externe Migration direkt beteiligen können, ist ein wirksamer Koordinierungsmechanismus unverzichtbar. Es gab jedoch keine Finanzierungsstrategie, um zu bestimmen, wer was finanziert oder wie die Mittel verteilt werden sollten.

Die Prüfer unterbreiten der Kommission im Bericht eine Reihe von Empfehlungen:

- Klarstellung der Ziele der Migrationspolitik, Festlegung eines Rahmens für die Bewertung der Leistung und Ausrichtung der Finanzmittel auf klar definierte und quantifizierte Prioritäten;
- Verbesserung der Projektvorbereitung und -auswahl;
- Hervorhebung der Verbindung zwischen Migration und Entwicklung;
- Verbesserung der Koordinierung innerhalb der EU-Organe, mit Partnerländern und Mitgliedstaaten.

Hinweise für den Herausgeber

Gemäß Vertrag entwickelt die EU eine gemeinsame Politik in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet. Mithilfe der gemeinsamen Einwanderungspolitik (Artikel 79 des Vertrags) sollen insbesondere Migrationsströme gesteuert und die Bekämpfung der irregulären Einwanderung verstärkt werden. Die EU misst außerdem der Steuerung der Migrationsströme in Zusammenarbeit mit den Transit- oder Herkunftsländern der Migranten besondere Bedeutung bei.

In diesem Zusammenhang ist der im Jahr 2011 festgelegte Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) auf vier Prioritäten ausgerichtet: Bekämpfung der irregulären Migration, effizientere Gestaltung der legalen Migration, Stärkung der externen Dimension der Asylpolitik und Optimierung des Beitrags der Migration zur Entwicklung. Der GAMM wurde in Form von Schlussfolgerungen angenommen, die von den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten verabschiedet wurden, und ist daher in den Mitgliedstaaten nicht rechtlich bindend. Er richtet sich in erster Linie an die Länder der Nachbarschaft, die gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer sind.

Der Sonderbericht Nr. 9/2016 "EU-Ausgaben im Bereich externe Migration in Ländern des südlichen Mittelmeerraums und der östlichen Nachbarschaft bis 2014" des Europäischen Rechnungshofs ist in 23 EU-Sprachen verfügbar.