



Brüssel, den 12.6.2018
COM(2018) 456 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ex-post-Bewertungsberichte für den Zeitraum 2011 bis 2013 über die aus den vier
Fonds unter dem Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“
kofinanzierten Maßnahmen**

{SWD(2018) 333 final} - {SWD(2018) 334 final} - {SWD(2018) 335 final} -
{SWD(2018) 336 final}

1 EINLEITUNG

Obwohl der Personenverkehr in Bezug auf Einreise, Ausreise und Durchreise von EU-Mitgliedstaat zu EU-Mitgliedstaat variiert, stehen unsere Gesellschaften vor vergleichbaren Migrationschancen und -herausforderungen. Angemessene, flexible und kohärente finanzielle Ressourcen sind unabdingbar, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu stärken und die gemeinsame Unionspolitik in den Bereichen Asyl und Einwanderung auf der Grundlage von Solidarität zwischen den EU-Staaten und gegenüber Nicht-EU-Ländern weiterzuentwickeln.

Für den Zeitraum 2007-2013 wurden nahezu 4 Mrd. EUR für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Union und für die Umsetzung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik durch das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID)¹ bereitgestellt, das aus vier Instrumenten (den „SOLID-Fonds“) bestand: dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF)², dem Europäischen Außengrenzenfonds (EAF)³, dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF)⁴ und dem Europäischen Rückkehrfonds (ERF)⁵.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf vier Ex-post-Bewertungsstudien. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf dem Zeitraum 2011-2013; außerdem werden die Ergebnisse der Ex-post-Bewertungen für den Zeitraum 2007-2010⁶ erläutert. Gemäß den „Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung“ der Kommission wurden die Fonds nach ihrer Relevanz (ob ihre Ziele den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen), nach ihrer Wirksamkeit (inwieweit die Ziele erreicht wurden), nach ihrer Effizienz (inwieweit die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielten Nutzen standen), nach der Nachhaltigkeit der Wirkung nach dem Ende der Intervention, nach ihrer Kohärenz mit und Komplementarität zu anderen EU-

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005) 123 endg.).

² Entscheidung Nr. 573/2007/EG vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

³ Entscheidung Nr. 574/2007/EG vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

⁴ Entscheidung Nr. 2007/435/EG des Rates vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

⁵ Entscheidung Nr. 575/2007/EG vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Ex-post-Bewertung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2010, 23. April 2014, COM(2014) 235. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Ex-post-Bewertung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2010, 23. April 2014, COM(2014) 230. Was den EFF und den EIF anbelangt, liegt der Fokus des vorliegenden Berichts ebenfalls auf dem Zeitraum 2007-2010.

Finanzinstrumenten oder nationalen Ressourcen der Mitgliedstaaten sowie nach dem Mehrwert der Intervention auf EU-Ebene bewertet.

Einige der Ergebnisse wurden bereits bei den aktuellen Fonds berücksichtigt: beim Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF),⁷ dem Nachfolgefonds von EFF, EIF und ERF, und beim Fonds für die innere Sicherheit (ISF)⁸, dem Nachfolgefonds des EAF. Die Ergebnisse dieser Bewertungen ergänzen die Zwischenbewertungen des AMIF und des ISF von 2018. Sie tragen zur Gestaltung der künftigen Politik im Bereich Migration und Sicherheit bei, insbesondere mit Blick auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Zeit nach 2020.

DIE „SOLID-FONDS“

Hauptelemente

Das Ziel des Generellen Programms „SOLID“ bestand darin, die Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, damit sie die Außengrenzen der Union besser verwalten und die gemeinsame Politik im Bereich Asyl und Migration besser umsetzen können:

1. Der EAF⁹ wurde zum Schutz und zur Verwaltung der EU-Außengrenzen eingerichtet, mit Fokus auf einer effizienten Organisation der Kontrollen und einer effizienten Steuerung der Verkehrsströme von Personen, einer einheitlichen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften durch Grenzschutzbeamte und einer Verbesserung der Konsulardienste.
2. Der EIF¹⁰ sollte die Anstrengungen der Mitgliedstaaten unterstützen, die darauf abzielen, es Drittstaatenangehörigen mit unterschiedlichem Hintergrund zu ermöglichen, die Voraussetzungen für den Aufenthalt zu erfüllen und sich leichter in die europäischen Gesellschaften zu integrieren, mit einem Fokus auf neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen.
3. Der EFF¹¹ unterstützte die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Personen, die internationalen Schutz genießen, unter Berücksichtigung der EU-Rechtsvorschriften über das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS). Der Fonds unterstützte insbesondere Maßnahmen in Bezug auf die Aufnahme von

⁷ Verordnung (EU) Nr. 514/2014 vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements; Verordnung (EU) Nr. 515/2014 vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit; Verordnung (EU) Nr. 516/2014 vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 513/2014 vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit.

⁹ Entscheidung Nr. 574/2007/EG, Artikel 3.

¹⁰ Entscheidung Nr. 435/2007/EG, Artikel 2.

¹¹ Entscheidung Nr. 573/2007/EG, Artikel 2 und 3.

Asylbewerbern und die Bearbeitung ihrer Asylanträge, die Integration von Personen, die internationalen Schutz genießen, und in begrenztem Maße die Neuansiedlung bzw. Überstellung¹² von Personen, die internationalen Schutz genießen, zwischen den Mitgliedstaaten. Als die EFF-Prioritäten festgelegt wurden, blieb die Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern optional.

4. Der ERF¹³ hatte die Entwicklung eines integrierten Rückkehrmanagements und die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, sowie die Unterstützung bei Rückführungsaktionen in Herkunftsländer und die Bereitstellung von Informationen über die entsprechenden Verfahren für Rückkehrer zum Ziel. Der Fonds sollte auch Anreize für eine freiwillige Rückkehr anstatt einer erzwungenen Rückkehr schaffen.

Die finanziellen Mittel in Höhe von 2,43 Mrd. EUR, mit denen die SOLID-Fonds über den Berichtszeitraum¹⁴ hinweg ausgestattet wurden, verteilten sich auf die vier Fonds wie folgt: 1 097 Mio. EUR für den EAF, 486 Mio. EUR für den EIF, 386 Mio. EUR für den EFF und 463 Mio. EUR für den ERF. Die zugeteilten Mittel wurden von den Mitgliedstaaten vorwiegend über die geteilte Mittelverwaltung (94 %) eingesetzt, im Rahmen derer sie die Hauptverantwortung für die Durchführung, Verwaltung und Kontrolle der Interventionen tragen und der Kommission auf der Grundlage einer zuvor vereinbarten mehrjährigen Strategie Jahresprogramme vorlegen. Die durchschnittliche Absorptionsrate im Rahmen der Jahresprogramme von 2011 bis 2013 betrug 87 % für den EAF, 81 % für den EFF, 81 % für den ERF und 77 % für den EIF. Nur 6 % wurden im Rahmen der direkten Mittelverwaltung über Gemeinschaftsaktionen eingesetzt, einschließlich der Zuschüsse für Sofortmaßnahmen aus dem EAF und dem ERF. Aus dem EFF bezuschusste Sofortmaßnahmen wurden über die geteilte Mittelverwaltung durchgeführt, während im Rahmen des EIF keine Möglichkeit für Soforthilfe vorgesehen war.

Hintergrund

Der geopolitische Hintergrund hat sich zwischen 2005, als das Generelle Programm „SOLID“ konzipiert wurde, und dem Berichtszeitraum 2011-2013 deutlich verändert. Die Folgen der Aufstände 2011 in Nordafrika, des „Arabischen Frühlings“, der langwierigen Krise in Syrien und des Zusammenbruchs des libyschen Staats führten zu einem plötzlichen und unerwarteten Anstieg des Migrationsdrucks auf die südlichen und südöstlichen Außengrenzen der EU. Dieser Migrationsdruck hatte wesentliche Auswirkungen auf den Kontext, in dem die Fonds eingesetzt wurden. In der Folgenabschätzung¹⁵ im Anhang der Mitteilung zur Aufstellung des „SOLID“-Programms wird auf 203 298 Erstanträge auf Asyl im Jahr 2002, 259 400 Erstanträge im Jahr 2010 (dem Jahr vor dem Berichtszeitraum), 335 290 Erstanträge im Jahr 2012 und 1 322 825 Erstanträge im Jahr 2015¹⁶ verwiesen. Ein ähnlich starker

¹² Entscheidung Nr. 573/2007/EG, Artikel 3 Absatz 6.

¹³ Entscheidung Nr. 575/2007/EG, Artikel 2 und 3.

¹⁴ Jahresprogramme mit einer Laufzeit vom 1. Januar 2011 bis zum 30. Juni 2015. Dies umfasst auch Gemeinschaftsaktionen, die im Rahmen der Jahresarbeitsprogramme 2010 durchgeführt wurden, da deren Umsetzung im Januar 2011 begann.

¹⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEC(2005) 435 vom 6. April 2005.

¹⁶ Eurostat [tps00191] – Anträge und Erstanträge auf Asyl – jährliche aggregierte Daten – Personen.

Anstieg wurde bei der Anzahl von Drittstaatsangehörigen beobachtet, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten (500 000 in der Folgenabschätzung und 2 154 675 im Jahr 2015¹⁷).

2 EX-POST-BEWERTUNG

2.1 METHODIK UND BESCHRÄNKUNGEN

Nach Maßgabe der vier Entscheidungen zur Einrichtung der Fonds musste die Kommission den Ex-post-Bewertungsbericht für den Zeitraum 2011 bis 2013 bis zum 31. Dezember 2015 vorlegen. Da der Förderzeitraum der Fonds jedoch bis zum 30. Juni 2015 lief, die Mitgliedstaaten bis zum 31. März 2016 Zeit hatten, über die Umsetzung des jüngsten Jahresprogramms Bericht zu erstatten und zwischen 2016 und 2017 eine unabhängige Ex-post-Bewertung durchgeführt wurde, war die Kommission nicht in der Lage, ihren Bericht früher vorzulegen.

Die detaillierten Ergebnisse der Bewertung und die angewandte Methodik werden in den Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beschrieben, die diesem Bericht beigelegt sind. Die Vorbereitung der Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen wurde durch eine Studie unterstützt, die von einem externen Auftragnehmer¹⁸ durchgeführt wurde und Schreibtischforschung, offene öffentliche Konsultationen, Ortsbesichtigungen sowie qualitative und quantitative Analysen kombinierte. Die vier Bewertungen wurden stark durch das Fehlen von quantitativen Daten, Indikatoren und Ausgangswerten behindert, die Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten oder Jahren ermöglicht hätten. Alle Mitgliedstaaten definierten ihre Indikatoren für die umgesetzten Maßnahmen unabhängig voneinander. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Berichtspflichten in den Rechtsgrundlagen der Fonds nicht vorsahen, dass zuständige Stellen die für eine EU-weite Prüfung der Bewertungskriterien erforderlichen Daten erheben sollten. Daher musste sich die Prüfung auf eine größere Anzahl von qualitativen Daten stützen, die im Rahmen der Konsultationen von Interessenträgern und der nationalen Bewertungsberichte gesammelt wurden.

2.2 WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Der Europäische Außengrenzenfonds (EAF)

Die Mitgliedstaaten hielten die Ziele des EAF im Allgemeinen für relevant für ihre Bedürfnisse, was das Management der EU-Außengrenzen und die Bearbeitung von Schengen-Visa anbelangt. Dank der Gestaltung des Verteilungsschlüssels für die jährlichen Mittelzuweisungen wurde ein beträchtlicher Teil der Mittel den Mitgliedstaaten mit hohem Migrationsdruck an den südlichen und südöstlichen Außengrenzen sowie den Mitgliedstaaten mit erheblichem Verkehrsaufkommen an Bona-Fide-Reisenden zugewiesen. Sowohl im Zeitraum 2007-2010 als auch im Zeitraum 2011-2013 gingen die höchsten Förderbeiträge an

¹⁷ Eurostat [migr_eipre] – Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige – jährliche Daten.

¹⁸ <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/38ae6def-51a1-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-70934237>

die gleichen drei Mitgliedstaaten: Italien, Spanien und Griechenland. Darüber hinaus war der EAF ausreichend flexibel, um auf die sich verändernden Bedürfnisse infolge des Beginns der Migrationskrise zu reagieren, indem den betroffenen Mitgliedstaaten über Sofortmaßnahmen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt wurden.

Der EAF leistete einen entscheidenden Beitrag zur Anwendung des Schengen-Besitzstands¹⁹ in Anbetracht sowohl des Anstiegs der Migrationsströme seit 2011 als auch der finanziellen Zwänge vieler Mitgliedstaaten zu dieser Zeit. Die EAF-Maßnahmen im Zeitraum 2011-2013 trugen in positiver Weise zu der progressiven Einrichtung eines gemeinsamen Systems für das integrierte Grenzmanagement bei, indem durch Schulungsprogramme harmonisierte Personenkontrollen an Grenzübergangsstellen, der Bau und die Modernisierung von Grenzübergangsstellen sowie der Erwerb von Fahrzeugen, Schiffen und Flugzeugen für Grenzpatrouillen gefördert wurden. Nur wenige Mitgliedstaaten berichteten jedoch, dass die Unterstützung aus dem Fonds für den Erwerb von hochmoderner Technologie an den EU-Außengrenzen entscheidend war.

Der Fonds trug außerdem zur Bekämpfung der Fragmentierung der Informationsaustauschsysteme der Mitgliedstaaten bei, indem die Entwicklung von EU-Systemen, darunter VIS, SIS II und EUROSUR²⁰, auf nationaler Ebene gefördert wurde. Vor dem Hintergrund knapper nationaler finanzieller Mittel half der Fonds dabei, sicherzustellen, dass diese Systeme in Betrieb genommen werden konnten, da er zur Fertigstellung ihrer Bausteine beitrug. Der EAF förderte außerdem eine bessere Nutzung von Ressourcen durch den Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Grenzüberwachung.

Sowohl im Zeitraum 2007-2010 als auch im Zeitraum 2011-2013 trug der EAF mäßig zur Entwicklung der konsularischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern bei²¹.

Insgesamt wurden die EAF-Investitionen für nachhaltig befunden: Die erworbenen Wirtschaftsgüter und die gewonnenen Erkenntnisse fanden größtenteils zum Zeitpunkt der Bewertung nach wie vor Anwendung. Von einigen Mitgliedstaaten wurde die Komplementarität des EAF mit den Zielen des ISF hervorgehoben, wodurch es möglich war, sich bei Aktivitäten im Rahmen des ISF auf die von EAF erzielten Ergebnisse zu stützen. Einige wenige spezifische Projekte sahen sich finanziellen Zwängen gegenüber, wodurch Bedenken hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit laut wurden, darunter etwa der Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen in Drittländern.

¹⁹ Der Schengen-Besitzstand leitet sich aus dem Schengener Übereinkommen von 1990 ab, durch das bis 1995 die Kontrollen an den Binnengrenzen einiger EU-Mitgliedstaaten abgeschafft wurden und es zur Schaffung des „Schengen-Raums“ kam.

²⁰ Visa-Informationssystem (VIS), Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) und Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR).

²¹ Grund hierfür waren Faktoren wie das unerwartet niedrige Interesse vonseiten der Mitgliedstaaten und die Instabilität in einigen Regionen, die die Zusammenarbeit mit Drittländern erschwerten.

Es wurde festgestellt, dass die EAF-Investitionen mit Tätigkeiten im Rahmen anderer EU-Fonds, Aktivitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache²² sowie nationalen Investitionen komplementär und kohärent waren. Der EAF-Mehrwert wurde in Mitgliedstaaten mit begrenzten finanziellen Ressourcen oder starken budgetären Zwängen als besonders hoch bewertet.

Der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF)

Die EIF-Ergebnisse für die Zeiträume 2007-2010²³ und 2011-2013 zeigen, dass der Fonds im Allgemeinen auf die Integrationsbedürfnisse der Mitgliedstaaten reagieren konnte und so konzipiert war, dass seine Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten möglich war. Einige Mitgliedstaaten waren jedoch der Ansicht, dass die Definition der Zielgruppe zu restriktiv war, und andere Mitgliedstaaten verwiesen auf ein mangelndes Interesse seitens Nichtregierungsorganisationen bzw. lokaler Behörden. Ein Teil der Mitgliedstaaten gab an, dass die Unterstützung nicht auf neu zugewanderte Drittstaatsangehörige begrenzt sein sollte, da Integrationsmaßnahmen auch noch für Migranten der zweiten und dritten Generation notwendig sein könnten.

Der EIF konnte den Ergebnissen zufolge sowohl im Zeitraum 2007-2010 als auch im Zeitraum 2011-2013 sein Hauptziel, die Integration von Drittstaatsangehörigen in ihre Aufnahmegesellschaft zu erleichtern, weitgehend erreichen. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten hatte der Fonds konkrete positive Auswirkungen auf den direkten Integrationsprozess. Der EIF verbesserte den Zugang zu Dienstleistungen, Beschäftigung und Bildung im Aufnahmeland, einschließlich Sprachkurse, die für den Integrationsprozess von zentraler Bedeutung sind. Dies war offenbar der Hauptfokus der von den Mitgliedstaaten genutzten Fördermittel.

Viele Mitgliedstaaten berichteten von Umsetzungsproblemen im Zeitraum 2007-2010, da der Fonds zu dieser Zeit noch neu war, wie z. B. einem Mangel an oder einer unzureichenden Anzahl von förderfähigen Projekten. Im Zeitraum 2011-2013 leistete der EIF den Ergebnissen zufolge einen geringen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung von Aufnahmeverfahren, um die Integration von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen, da sich die Jahresprogramme mehrerer Mitgliedstaaten nicht speziell auf dieses Ziel konzentrierten, was zu einer begrenzten Anzahl an durchgeführten Maßnahmen in diesem Bereich führte. Der EIF trug zum Aufbau der politischen Kapazitäten und zur Koordinierung der Politik innerhalb der Mitgliedstaaten bei, hatte jedoch geringe Auswirkungen auf den Austausch von Erfahrungen, bewährten Verfahren und Informationen zwischen den Mitgliedstaaten.

Für den Zeitraum 2007-2010 bewertete nur die Hälfte der Mitgliedstaaten die Effizienz des Fonds als zufriedenstellend. Was hingegen den Zeitraum 2011-2013 anbelangt, waren die

²² Damals als „Frontex“ bekannt.

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf

meisten Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die EIF-Kosten im Vergleich zu den Ergebnissen der Projekte angemessen seien und es unmöglich oder schwierig gewesen wäre, die gleichen Ergebnisse zu geringeren Kosten zu erzielen. Des Weiteren berichtete lediglich die Hälfte der Mitgliedstaaten, dass die Wirkung der EIF-Maßnahmen in den Zeiträumen 2007-2010 und 2011-2013 nach dem Ende der Finanzierung von langer Dauer war. Den befragten Interessenträgern zufolge war die geringe Nachhaltigkeit vor allem auf Faktoren wie die unterschiedliche politische Leistungsbereitschaft und Unterstützung auf nationaler Ebene zurückzuführen.

Zudem wurde festgestellt, dass die Projekte mit weiteren, durch andere EU-Finanzinstrumente unterstützten Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen auf nationaler Ebene kohärent und komplementär waren, wobei einige Schwierigkeiten aufgrund von Unterschieden bei der zeitlichen Abstimmung der EU-Fonds und der Informierung über die Gemeinschaftsaktionen aufgetreten sind. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten berichtete, dass der EIF die Umsetzung von Maßnahmen ermöglichte, die über nationale Ressourcen nicht hätten finanziert werden können, was den Mehrwert des Fonds bestätigte.

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF)

Die Bewertung hat ergeben, dass die Ziele des EFF den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten insgesamt entsprachen. Ein wesentliches Defizit jedoch, das sowohl für den Zeitraum 2008-2010²⁴ als auch für den Zeitraum 2011-2013 hervorgehoben wurde, war der Zuweisungsmechanismus, der auf historischen Zuflüssen (in den vorhergehenden drei Jahren) basierte und daher nicht auf die neuen, erstmals auftretenden Bedürfnisse der Mitgliedstaaten nach dem drastischen Anstieg der Asylströme ab 2013 eingehen konnte. Dieses Problem wurde zum Teil durch die Zuweisung von Soforthilfe für Mitgliedstaaten entschärft, die sich als nützlich für die Bewältigung der Krise erwies.

In den Zeiträumen 2008-2010 und 2011-2013 war der EFF in Bezug auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen, ihre Aufnahmebedingungen und Asylverfahren sowie die Integration von Personen, die internationalen Schutz genießen, zu verbessern, besonders erfolgreich. Der Wirkungsgrad des Fonds war am höchsten in den Mitgliedstaaten, die zuletzt der EU beigetreten sind (und über weniger entwickelte Asylsysteme verfügten). In diesen Mitgliedstaaten leistete der EFF Unterstützung, um die Kapazitäten für die Einrichtung nationaler Asylsysteme auszubauen. Der Fonds war außerdem bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten, die sich Notsituationen gegenübersehen, äußerst effektiv. Während des Durchführungszeitraums konnte der EFF nur einen geringen Beitrag zur Harmonisierung der Asylsysteme der Mitgliedstaaten und zur Umsetzung des GEAS leisten, was auf den Rechtsrahmen zurückzuführen ist, der den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum in diesem Bereich einräumte. Da die Ergebnisse der Gemeinschaftsaktionen nicht weit verbreitet wurden und die meisten EFF-Projekte rein national blieben, wurden die Zusammenarbeit und der Austausch von Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten nur

²⁴ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10697239>

begrenzt gefördert. Der Fonds war außerdem bezüglich der Umsetzung von Projekten mit geteilter Verantwortung wie beispielsweise der Neuansiedlung und der EU-internen Überstellung von Personen, die internationalen Schutz genießen, nur begrenzt effektiv.

Es wurde bewertet, dass die EFF-Ergebnisse zu angemessenen Kosten erreicht wurden, trotz einiger Ineffizienzen in mehreren Mitgliedstaaten, die vorwiegend auf mangelnde Erfahrung sowie auf unzureichende technische und administrative Kapazitäten zurückzuführen sind. Die Nachhaltigkeit der EFF-Projekte war von der Art der finanzierten Projekte abhängig. Es kam weitgehend zu nachhaltigen Netzwerken unter den Interessenträgern; als nachhaltigstes Ergebnis wurden jedoch die Investitionen in die Aufnahmekapazitäten erachtet. Der EFF war zu anderen SOLID-Fonds komplementär. Alle Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass der EFF die Finanzierung innovativer Projekte oder die Finanzierung von Projekten für spezifische Zielgruppen ermöglichte, die ohne die Unterstützung des Fonds nicht umgesetzt worden wären. Der Mehrwert des EFF war besonders wesentlich für die Mitgliedstaaten mit weniger entwickelten Asylsystemen.

Was den Zeitraum 2008-2010 betrifft, waren die meisten Mitgliedstaaten der Auffassung, dass der Fonds bei der Erreichung seiner Ziele effektiv war. Der Fonds war hingegen weniger effektiv, was die Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern anbelangt, angesichts der äußerst wenigen Projekte, die in diesen Bereichen umgesetzt wurden. Es wurde von den meisten Mitgliedstaaten bewertet, dass die EFF-Ergebnisse zu angemessenen Kosten erreicht wurden, obwohl es auch Hinweise darauf gegeben hat, dass die gleichen Ergebnisse zu geringeren Kosten hätten erzielt werden können. Alle Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass der Fonds Projekte möglich gemacht habe, die von nationalen öffentlichen Ressourcen allein nicht hätten finanziert werden können.

Der Europäische Rückkehrfonds (ERF)

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war der Ansicht, dass die Ziele des Fonds ihren Bedürfnissen im Bereich des Rückkehrmanagements entsprachen, wobei einige Prioritäten für relevanter als andere erachtet wurden.²⁵ Einige Mitgliedstaaten gaben an, dass der Fonds relevanter hätte sein können, wenn zur Zielgruppe auch Migranten gehört hätten, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, jedoch in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten.

Es wurde außerdem festgestellt, dass der ERF seine Ziele weitgehend erfolgreich erreicht hat, wobei die große Mehrheit der Mitgliedstaaten seine Ergebnisse als positiv bewertet hat. Der Fonds war besonders wirksam, was den Beitrag zur Entwicklung von nationalen Systemen für das integrierte Rückkehrmanagement anbelangt, indem Anreize für eine freiwillige Rückkehr im Gegensatz zu einer erzwungenen Rückkehr geschaffen und die Rückkehrkapazitäten der

²⁵ Die meisten Mitgliedstaaten erachteten die Entwicklung eines strategischen Ansatzes für das Rückkehrmanagement als die wichtigste Priorität.

Mitgliedstaaten im Allgemeinen ausgebaut wurden. Der ERF leistete ferner einen positiven Beitrag zur Bereitstellung von Unterstützung für Mitgliedstaaten in Notsituationen. Der Fonds hatte jedoch nur mäßige Auswirkungen auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit Drittländern sowie auf die Umsetzung der EU-Standards auf Grund der geringen Anzahl an durchgeführten relevanten Projekten.

Es wurde festgestellt, dass die Projekte im Allgemeinen zu angemessenen Kosten umgesetzt wurden, sowohl hinsichtlich der finanziellen als auch hinsichtlich der personellen Ressourcen. Die Bewertung hat ergeben, dass die Kosten pro Rückführung zwischen den Mitgliedstaaten je nach der Anzahl der Rückkehrer, der Zugänglichkeit des Ziellandes der Rückkehr, der Anzahl der Länder, die an Rückführungsaktionen mitwirkten, und der Höhe der finanziellen Unterstützung für die Rückkehrer stark variierten. Mehrere Mitgliedstaaten und Begünstigte gaben Beispiele von weniger effizienten Projekten aufgrund von Managementkosten und Verwaltungsaufwand an. Die freiwillige Rückkehr wurde im Allgemeinen für kostengünstiger erachtet als die erzwungene Rückkehr.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war der Auffassung, dass die meisten der ERF-Maßnahmen nach dem Abschluss der Projekte eine lang anhaltende Wirkung hatten. Es gab allerdings keine eindeutigen Belege für die langfristige Wirkung der Maßnahmen, da viele Mitgliedstaaten hervorhoben, dass weitere Mittel erforderlich seien, um die mit der ERF-Finanzierung in die Wege geleiteten Rückkehraktivitäten fortsetzen zu können. Die nachhaltigsten Maßnahmen waren jene mit strukturellen Auswirkungen, wie etwa Verbesserungen an der Infrastruktur von Hafteinrichtungen, und Maßnahmen, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern bewirkt haben.

Die Bewertung kam zu dem Schluss, dass die durch den ERF finanzierten Maßnahmen kohärent mit und komplementär zu anderen nationalen Maßnahmen im Bereich der Rückkehr und generell kohärent mit und komplementär zu anderen EU-Fonds im Bereich der Rückkehr waren. Es wurde jedoch eine begrenzte Komplementarität bei Wiedereingliederungsstrategien festgestellt, die von anderen EU-Instrumenten wie etwa dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden, mit einem potenziellen Überschneidungsrisiko.

Die Mitgliedstaaten berichteten außerdem, dass der Fonds in unterschiedlicher Weise für Mehrwert gesorgt habe, wie durch die Bereitstellung der Mittel für die Mitgliedstaaten zur Finanzierung neuer Projekte bzw. zur Weiterentwicklung bereits laufender Projekte oder durch die Förderung des Rückgriffs auf die freiwillige Rückkehr anstatt auf die erzwungene Rückkehr. Die Mitgliedstaaten berichteten, dass ihre Systeme für die freiwillige Rückkehrförderung mithilfe des ERF in einem Ausmaß weiterentwickelt werden konnten, das ohne den Fonds nicht möglich gewesen wäre, und zwar durch die Einführung von Zuschüssen für die systematische Wiedereingliederung, die Überwachung der Rückkehr in Drittländer, den Aufbau von Unterstützungsnetzen für die Wiedereingliederung und die Verbreitung von Informationen sowie für die Sensibilisierung für Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr. Die meisten Mitgliedstaaten berichteten jedoch auch, dass die Anzahl der durchgeführten

erzwungenen Rückführungen ohne den ERF wahrscheinlich genauso hoch gewesen wäre. Der Fonds ermöglichte außerdem verschiedene und innovative Ansätze, was das Rückkehrmanagement anbelangt. Er erleichterte die Einbeziehung neuer Interessenträger und trug zur Erfüllung der Standards und Anforderungen der EU bei.

Die Ergebnisse in Bezug auf den Zeitraum 2008-2010 ähneln den zuvor genannten Ergebnissen, insbesondere was die Relevanz und Wirksamkeit der Fonds anbelangt. Die durchschnittliche Absorptionsrate war höher im Zeitraum 2011-2013 (81 %) als im Zeitraum 2008-2010 (70 %), was nahelegt, dass sich die Interessenträger über den Berichtszeitraum hinweg mehr Fachwissen angeeignet haben. In beiden Zeiträumen wurden die größten Mittelzuweisungen den vier Mitgliedstaaten mit dem größten Zustrom von irregulären Migranten und der größten Anzahl von Rückkehrern gewährt, nämlich Griechenland, dem Vereinigten Königreich, Spanien und Frankreich.

3 WEITERE VORGEHENSWEISE

Aus den Ergebnissen der Bewertung konnte die Kommission einige wichtige Erkenntnisse gewinnen. Im Rahmen des AMIF und des ISF wurden bereits einige Abhilfemaßnahmen verabschiedet; weitere Abhilfemaßnahmen werden im Zuge der Vorbereitung der nächsten Generation von Fonds sorgfältig geprüft.

Verwaltungsaufwand

Die Bewertung hat ergeben, dass die Architektur der Fonds zu komplex war und dass der jährliche Programmplanungszyklus sowie die Umsetzung der Fonds als eine hohe administrative Belastung wahrgenommen wurden. Dies wurde auch in der Folgenabschätzung zur Einrichtung des AMIF und des ISF hervorgehoben.²⁶ Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, wurde ein einziger Fonds (AMIF) zur Abdeckung aller Migrationsaspekte (als Ersatz für drei Fonds mit jeweils eigenen Rechtsgrundlagen und eigenen Durchführungsbestimmungen) eingerichtet und ein einziges nationales Programm pro Fonds zur Abdeckung des gesamten Zeitraums 2014-2020 für jeden Mitgliedstaat verabschiedet; zudem wurden vereinfachte Kostenoptionen eingeführt und die Vorschriften über die Förderfähigkeit an die nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten angepasst.

Überwachung und Bewertung

Das Fehlen von effektiven Überwachungs- und Bewertungsmechanismen, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, mit Ausgangs- und Zielwerten, stellte sich für die Bewertung der SOLID-Fonds als kritisches Problem heraus. Dieses Problem wurde für den AMIF und den ISF behoben, und zwar mit einer ersten Liste gemeinsamer Indikatoren in der Rechtsgrundlage und einem gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen²⁷ mit

²⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEC(2011) 1358 final vom 15. November 2011.

²⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission vom 3. Oktober 2016 über den gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

Evaluierungsfragen, Indikatoren für die Evaluierung der Ergebnisse und der Wirkung sowie Indikatoren zur Messung der Effizienz, des Mehrwerts und der Nachhaltigkeit.²⁸ Ein Leitfaden²⁹, ein aktives Netz von Evaluierungskordinatoren aus den Mitgliedstaaten und ein spezifisches IT-System (SFC) für die Berichterstattung über die Evaluierung wurden ebenfalls eingeführt.

Zuweisungsmechanismus

Der Zuweisungsmechanismus, der auf historischen Daten und Zuströmen basiert, konnte den jüngsten und plötzlichen Veränderungen beim Migrationsdruck nicht Rechnung tragen. Was den AMIF und den „ISF – Grenzen und Visa“ anbelangt, basiert der Verteilungsschlüssel nach wie vor auf den Mittelzuweisungen für EFF, EIF und ERF im Zeitraum 2011-2013 sowie auf den Mittelzuweisungen für den EAF im Zeitraum 2010-2012. Eine gewisse Flexibilität wird durch die umfangreichere Mittelausstattung für Soforthilfe sichergestellt. Bulgarien beispielsweise wurden aus dem AMIF und dem „ISF – Grenzen und Visa“ Mittel in Höhe von 20,5 bzw. 41 Mio. EUR gewährt; im Rahmen der Soforthilfe erhielt das Land hingegen insgesamt 170 Mio. EUR aus den beiden Fonds (bis Oktober 2017), um seine Fähigkeit, auf unerwarteten Migrationsdruck zu reagieren, zu fördern. Trotz erhöhter Flexibilität bleibt der unausgewogene Verteilungsschlüssel jedoch ein großes Problem, das im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen noch gelöst werden müsste.

Solidarität: Neuansiedlung und Überstellung von Personen, die internationalen Schutz genießen

Die Bewertung hat ergeben, dass die Grundsätze der Solidarität und der geteilten Verantwortung auf EU-Ebene für die Neuansiedlung und die EU-interne Überstellung von Personen, die internationalen Schutz genießen, optimiert werden könnte. Was Letzteres anbelangt, bevorzugten die Mitgliedstaaten, ihre Mittelausstattung für Maßnahmen zur Erfüllung ihrer eigenen speziellen Bedürfnisse zu verwenden, und der EFF sah keine zusätzlichen finanziellen Anreize pro überstellter Person vor. Was die Neuansiedlung betrifft, gab es einen finanziellen Anreiz (4 000 bis 6 000 EUR); dieser hat sich allerdings als unzureichend für die Deckung der Kosten zur Neuansiedlung einer Person erwiesen. Der AMIF hat diese Mängel in begrenztem Umfang mit zusätzlichen Mitteln in Form erhöhter Pauschalbeträge (6 000 bis 10 000 EUR) und einem System der Verpfändung behoben, das politische Aufmerksamkeit zum Tragen bringt.

Steuerung der Umsetzung in Richtung der EU-Prioritäten

²⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass EU-finanzierte Forschungsprojekte einen Beitrag zur Erhebung und Analyse von Daten leisten können, was die Umsetzung und Wirksamkeit geplanter Finanzinstrumente und Fonds anbelangt.

²⁹ Der Leitfaden in Bezug auf den gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen wurde im Rahmen des Evaluierungsnetzes ausgearbeitet. Es handelt sich um ein Arbeitsdokument, das regelmäßig aktualisiert wird, u. a. nach Diskussionen mit Behörden der Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern, die im Rahmen von Arbeitsgruppensitzungen und Tagungen des Evaluierungsnetzes stattfinden. Es wird den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Die Bewertung hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten einigen der Prioritäten wenige Mittel haben zukommen lassen, wodurch die Wirkung der Fonds in bestimmten Bereichen begrenzt wurde (z. B. bei der konsularischen Zusammenarbeit, bei der Überstellung und Neuansiedlung, bei der Zusammenarbeit mit Rückkehrländern oder bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Integration). Der AMIF und der ISF weisen bereits einige Verbesserungen auf, die zu einer besseren Steuerung der Umsetzung in Richtung der EU-Prioritäten beitragen, wie z. B. finanzielle Anreize (erhöhte Kofinanzierungssätze und höhere Pauschalbeträge), zusätzliche Mittel für spezifische Maßnahmen und Aufstockungen der Mittel aller Mitgliedstaaten für spezifische EU-politische Prioritäten.