



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 17/2024 **"Der EU-Treuhandfonds für Afrika: Trotz neuer Ansätze war die Unterstützung nach wie vor nicht zielgerichtet"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, erstellt.

Der fünf Milliarden Euro schwere Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (EUTF Afrika) wird nicht gezielt genug eingesetzt, um die Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibung auf dem afrikanischen Kontinent zu bekämpfen. Obwohl die EU-Prüfer bereits 2018 gefordert hatten, den EUTF Afrika gezielter einzusetzen, werden die Gelder für die Bewältigung der Migration noch immer nach dem Gießkannenprinzip verteilt, d. h. es werden in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Sicherheit zu viele Maßnahmen finanziert. Außerdem sind die gemeldeten Ergebnisse nicht genau genug, und das Risiko von Menschenrechtsverletzungen wird nicht ausreichend berücksichtigt.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um zu den Veröffentlichungen des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

The €5 billion EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) is not concentrating enough on priorities to tackle the root causes of instability, irregular migration, and displacement on the African continent, according to a new report by the European Court of Auditors. Despite the auditors' previous call in 2018 to focus EUTF support, the special funding to deal with migration continues to be spread too thinly on the ground as it finances too broad a range of actions in the areas of development, humanitarian aid, and security. In addition, the reported results lack accuracy, and human rights risks are not properly addressed.

Migration flows from Africa to the EU have fluctuated over the years, peaking in 2014-2016. In 2015, the European Commission created the EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) to address various crises in three African regions: the Sahel and Lake Chad, the Horn of Africa, and North Africa. While internal displacements in Africa are common, the Sahel is also one of the transit routes most frequently used by migrants travelling towards Europe.

“Scattered support without a strategic focus does not ensure impact,” said Bettina Jakobsen, the ECA Member in charge of the audit. *“Although the EUTF helped to keep migration high on the development and political agenda, we must reiterate our criticism as we found little change in the Fund’s focus, which remains too broad.”*

The EUTF projects reported many results, and partially achieved their goals. All the projects examined by the auditors also responded to needs, albeit not the most urgent ones. Although the Fund’s rules allowed financing decisions to be taken quickly, too little account was taken of lessons learned, and the EUTF’s achievements were often overstated. Furthermore, the indicators used to monitor their results do not show whether they are sustainable, or whether they helped to address the root causes of instability, irregular migration, and displacement. As a result, the Commission is still unable to say which approaches are the most efficient and effective at reducing irregular migration and forced displacement in Africa.

In comparison to previous aid, the EUTF sought to focus its funding on evidence-based information. For that reason, it financed over a hundred research-based reports, which provided valuable information on the drivers of conflict, irregular migration, and displacement. However, the vast majority of these reports were published after almost all funding had already been committed, so they had little impact on the projects.

The Commission developed new approaches for collecting information on the root causes of migration and for identifying human rights risks in a volatile environment. Given the heightened risks in Libya, it introduced first-of-its-kind third-party monitoring of human rights risks, which can be a useful source of information. However, the Commission lacks formal procedures for reporting, recording, and following up on alleged human rights violations in relation to EU-funded projects. For example, there is no system to show that such allegations were properly examined and considered when deciding whether to continue or suspend EU funding. The auditors cannot therefore confirm that all allegations were followed up.

The EU's financial watchdog makes several recommendations, and asks the Commission to address them quickly in order to improve the Fund's final stage that is coming to an end in 2025, and for future development funding with similar aims. In particular, the EU executive should increase evidence-based targeting of geographical areas and recipients, as well as identify human rights risks better and take mitigating action.

Sonderbericht

Der EU-Treuhandfonds für Afrika:

Trotz neuer Ansätze war die Unterstützung nach wie vor nicht zielgerichtet



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 21
Bemerkungen	22 - 80
Die Strategie des EUTF Afrika blieb breit angelegt, und die Unterstützung erfolgte auf flexible Weise, doch waren die Finanzierungsentscheidungen nicht ausreichend zielgerichtet	22 - 40
Die Ziele des EUTF Afrika blieben zu weit gefasst und Forschungsberichte hatten nur begrenzten Einfluss auf die Strategie des EUTF Afrika	22 - 29
Schnellerer Mechanismus für Finanzierungsentscheidungen, aber zu geringe Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse und eingehender Bedarfsanalysen	30 - 40
Trotz eines innovativen Ansatzes für die Ermittlung von Risiken im Bereich Menschenrechte in einem schwierigen Umfeld wurden diese Risiken nicht umfassend angegangen	41 - 60
Die Bewertung potenzieller Risiken im Bereich der Menschenrechte war nicht umfassend	41 - 47
Die Überwachung der Menschenrechtssituation und die Berichterstattung darüber waren – trotz eines Pilotprojekts zur Überwachung durch Dritte – nicht ausreichend solide	48 - 60
Bei einigen Elementen des Überwachungs- und Berichterstattungssystems mangelt es an Genauigkeit und zeigt sich noch nicht, welche Ansätze am besten funktioniert haben	61 - 80
Das Überwachungssystem aggregiert Outputindikatoren von allen Projekten, doch stellte der Hof fest, dass es dem System an Genauigkeit mangelt und dass es die Erfolge überzeichnet	61 - 64
Es gibt noch immer nicht genügend Daten, um zu belegen, wie nachhaltig der EUTF Afrika die Ursachen von irregulärer Migration und Zwangsvertreibungen bekämpft	65 - 80

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

81 - 90

Anhänge

Anhang I – Weiterverfolgung der Empfehlungen des Hofes im Sonderbericht 32/2018

Anhang II – Stichprobe des Hofes und Bewertung der Projekte

Anhang III – Stichprobe zur Weiterverfolgung von Empfehlung 2 des Sonderberichts 32/2018

Anhang IV – Stichprobe der Outputindikatoren des MLS

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Europäische Kommission hat im Oktober 2015 den Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (EUTF Afrika) eingerichtet.

II Der Schwerpunkt des EUTF Afrika liegt auf der Krisensituation in drei Regionen Afrikas: der Sahelzone und dem Tschadseebecken, dem Horn von Afrika und dem Norden Afrikas. Der Treuhandfonds fördert die Stabilität und die bessere Steuerung der Migrationsströme und nimmt sich der Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration in 27 Ländern an. Bis Ende 2023 waren 4 508 Millionen Euro der Mittelausstattung des EUTF Afrika in Höhe von 5 Milliarden Euro ausgezahlt worden.

III Im Jahr 2018 führte der Hof erstmals eine Wirtschaftlichkeitsprüfung des EUTF Afrika durch. Da seit der Einrichtung des Treuhandfonds nicht viel Zeit vergangen war, befanden sich die Projekte damals noch in einem frühen Stadium. Der Hof kam zu dem Schluss, dass der EUTF Afrika zwar ein flexibles Instrument ist, jedoch zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Für den vorliegenden Bericht hat der Hof seine früheren Empfehlungen weiterverfolgt und festgestellt, dass sie teilweise umgesetzt wurden.

IV Der Hof untersuchte ferner, ob die Unterstützung aus dem EUTF Afrika darauf ausgerichtet war, die Ziele des Treuhandfonds bei gleichzeitiger gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte zu erreichen. Der Hof stellte fest, dass die Unterstützung noch immer nicht ausreichend zielgerichtet war, da ein zu breites Spektrum an Maßnahmen in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Sicherheit in Angriff genommen wurde. Darüber hinaus bestehen Mängel im Hinblick auf die Genauigkeit und Nachhaltigkeit der gemeldeten Ergebnisse, und Risiken im Bereich der Menschenrechte wurden nicht umfassend angegangen.

V Im Rahmen des EUTF Afrika wurden neue Ansätze entwickelt, um Informationen über die Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibungen zu erheben, Risiken im Bereich der Menschenrechte in einem instabilen Umfeld zu ermitteln und über die kumulierten Erfolge seiner Maßnahmen Bericht zu erstatten. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass im Rahmen der Projekte des EUTF Afrika die Erzielung vieler der geplanten Outputs gemeldet wurde und dass die Ziele der Projekte teilweise erreicht wurden.

VI Alle vom Hof geprüften Projekte entsprachen einem Bedarf, allerdings nicht immer dem dringendsten. Der Hof stellte fest, dass die Leitungsgremien des EUTF Afrika den Bedarf der Begünstigten, die Lehren aus früherer Unterstützung und die Risiken für die Menschenrechte nicht ausreichend analysiert oder berücksichtigt haben. Im Vergleich zur bisherigen Entwicklungshilfe wurde beim EUTF Afrika angestrebt, Unterstützung vor allem auf der Grundlage evidenzbasierter Informationen zu gewähren. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen des EUTF Afrika die Veröffentlichung von forschungsbasierten Berichten finanziert, um Erkenntnisse über die Triebkräfte und Dynamiken von Konflikten, irregulärer Migration und Vertreibung zu gewinnen. Viele dieser Berichte wurden jedoch gegen Ende der Laufzeit des EUTF Afrika veröffentlicht und sind daher eher für das 2021 eingerichtete Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt von Bedeutung.

VII Das instabile Umfeld, in dem die Maßnahmen des EUTF Afrika durchgeführt werden, führt zu Herausforderungen hinsichtlich der Überwachung der Projekte. Die Kommission hat die ersten Schritte zur Überwachung der Auswirkungen der Maßnahmen des EUTF Afrika auf die Menschenrechte unternommen. Überwachungsberichte von Dritten stellen eine neue und potenziell nützliche Informationsquelle zu Risiken im Bereich der Menschenrechte dar, eine Weiterverfolgung dieser Berichte wurde jedoch nicht nachgewiesen. Darüber hinaus hat die Kommission bislang weder formelle Verfahren für die Meldung und Weiterverfolgung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen festgelegt noch praktische Leitlinien bereitgestellt, anhand derer klargestellt würde, unter welchen Umständen die EU-Unterstützung ausgesetzt werden kann.

VIII Zusätzlich zur herkömmlichen Überwachung von Projekten wurde im Rahmen des EUTF Afrika ein System zur Messung der gemeinsamen Erfolge seiner Maßnahmen eingerichtet. Dieses neue Überwachungssystem aggregiert Informationen aus allen Projekten des EUTF Afrika, weist jedoch Probleme im Zusammenhang mit der Datengenauigkeit auf. Zudem reichen die Daten noch nicht aus, um festzustellen, ob die Projekte zur Behebung der Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibungen beigetragen haben.

IX Der EUTF Afrika läuft bis 2025, doch die Vergabe von Mitteln für Maßnahmen endete im Dezember 2021. Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt ist zum Teil auf Initiativen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung ausgerichtet; mit ihm werden ähnliche Ziele wie mit dem EUTF Afrika verfolgt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Hofes können zu dieser und zu künftigen Entwicklungsmaßnahmen beitragen.

X Der Hof spricht auf der Grundlage seiner Prüfung eine Reihe von Empfehlungen aus. Sie sollten in Anbetracht des hohen Stellenwerts der Migration auf der politischen Agenda der EU so bald wie möglich umgesetzt werden. Mit Blick auf das Ende der Laufzeit des EUTF Afrika und/oder künftige Entwicklungsmaßnahmen, auch im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, sollte die Kommission

- die evidenzbasierte Ausrichtung auf geografische Gebiete und Begünstigte verstärken;
- die den EUTF Afrika betreffenden Dokumente in ein Zentralregister aufnehmen, um eine Grundlage für künftige Maßnahmen zu schaffen, und den die gewonnenen Erkenntnisse betreffenden Abschnitt der Maßnahmenbögen erweitern;
- die Ermittlung von Risiken im Bereich der Menschenrechte intensivieren und Abhilfemaßnahmen ergreifen;
- die Genauigkeit der Berichterstattung über die Erfolge verbessern.

Einleitung

01 Die Europäische Kommission hat im Oktober 2015¹ den Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika (EUTF Afrika) für eine anfängliche Laufzeit von fünf Jahren eingerichtet. Der EUTF Afrika ist einer von vier von der Kommission verwalteten **Treuhandfonds**. Mit diesen Fonds wird darauf abgezielt, die Rolle der EU bei Notfallmaßnahmen, entsprechenden Folgemaßnahmen oder themenspezifischen ("thematischen") Maßnahmen zu stärken, insbesondere durch Größenvorteile im Falle der Bündelung mit anderen Mitteln². Der EUTF Afrika wurde auf dem Höhepunkt der Migrationskrise von 2015 als Instrument zur Koordinierung der Reaktion der EU-Mitgliedstaaten mit der Reaktion anderer Beitragszahler, afrikanischer Partnerländer und internationaler Organisationen geschaffen.

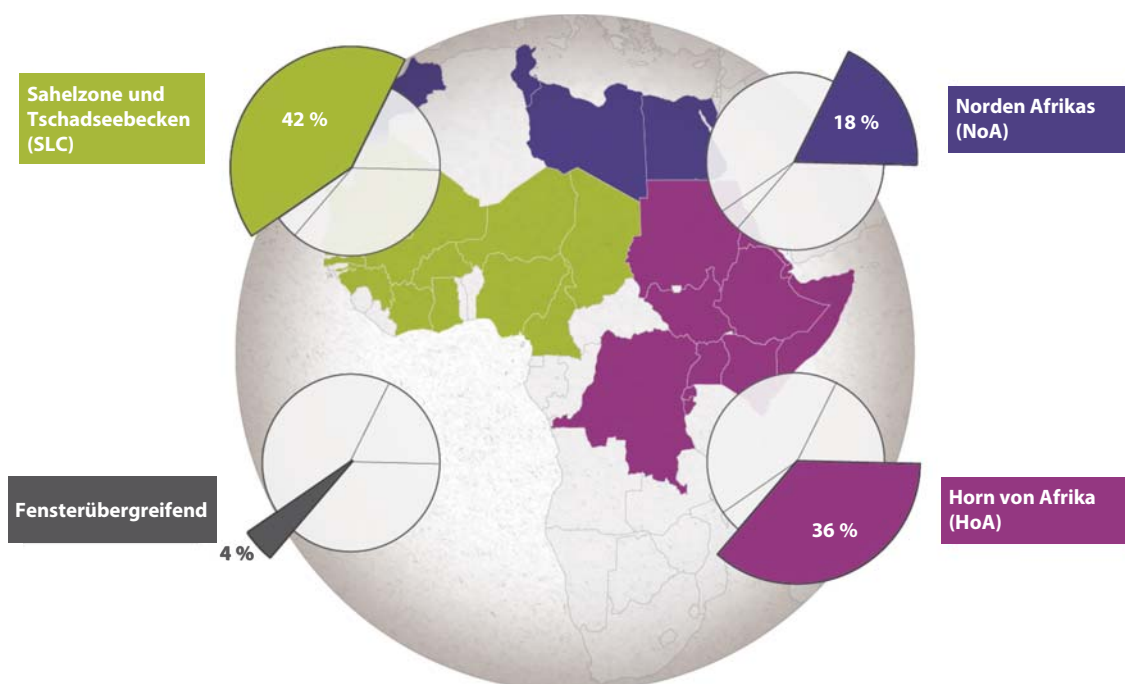
02 Das allgemeine Ziel und der Zweck des EUTF Afrika bestehen darin, verschiedene Krisen in drei Regionen oder geografischen "Fenstern" Afrikas (siehe **Abbildung 1**) anzugehen: in der Sahelzone und im Tschadseebecken (SLC), am Horn von Afrika (HoA) und im Norden Afrikas (NoA). Der EUTF Afrika zielt darauf ab, alle Aspekte der Stabilität zu fördern und zu einer besseren Migrationssteuerung beizutragen sowie die Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und irregulärer Migration zu bekämpfen, und zwar insbesondere durch die Förderung von Resilienz, wirtschaftlichen Möglichkeiten, Chancengleichheit, Sicherheit und Entwicklung sowie durch die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen³.

¹ [Beschluss C\(2015\) 7293](#) der Kommission.

² Erwägungsgrund 68 und Artikel 187 der [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 966/2012](#) und Artikel 234 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

³ Artikel 2 des [Gründungsabkommens](#) des EUTF Afrika.

Abbildung 1 – Geografischer Geltungsbereich des EUTF Afrika und bereitgestellte Mittel, 2015–2023



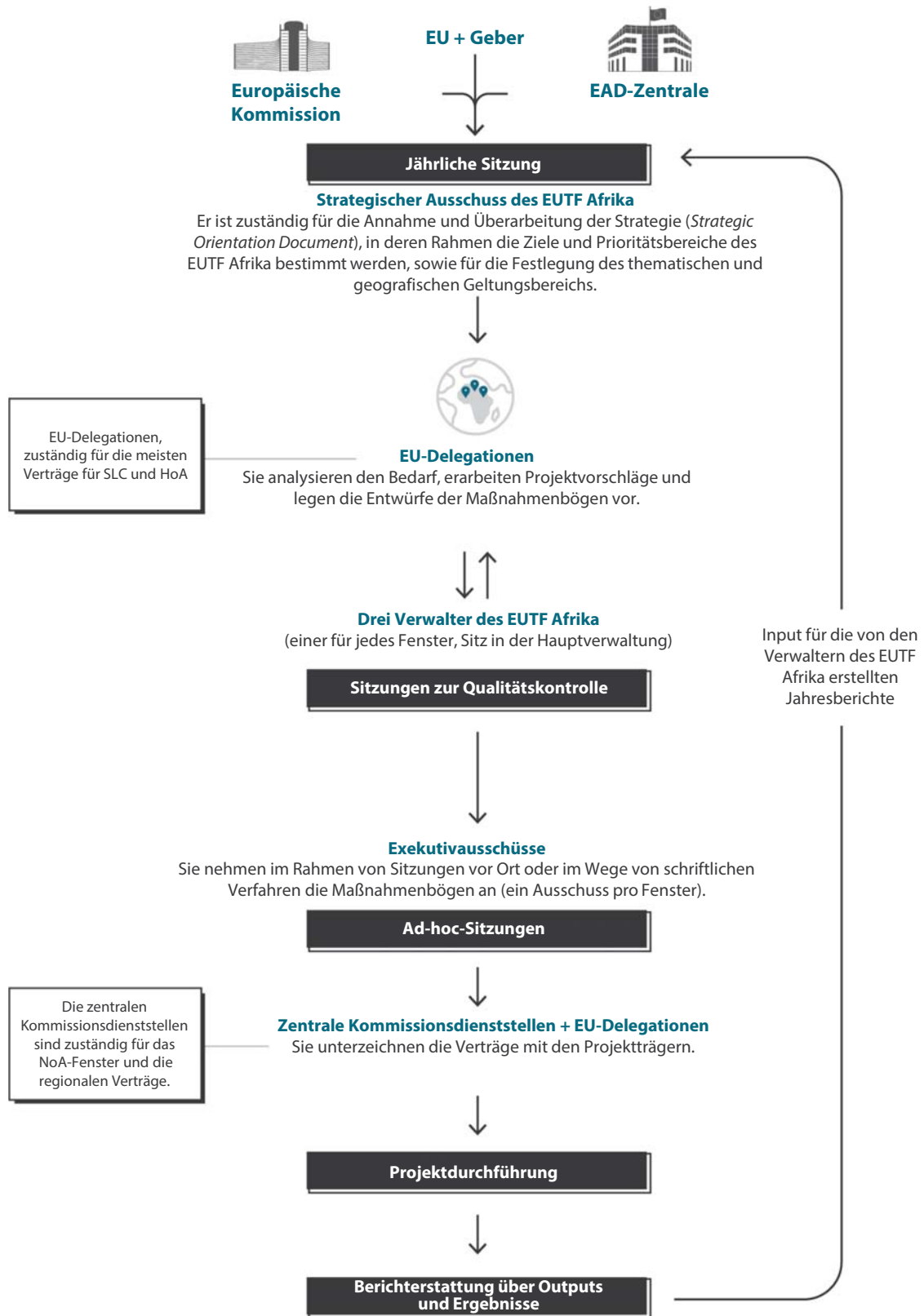
Hinweis: Die auf dieser Karte dargestellten Grenzen und verwendeten Bezeichnungen stellen keine offizielle Billigung oder Anerkennung seitens der Vereinten Nationen dar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Finanzdaten der Kommission. Der Großteil der Mittel betrifft bestimmte Fenster, doch 4 % werden fensterübergreifend eingesetzt.

03 Im Rahmen des Gründungsabkommens des EUTF Afrika wurden zwei Leitungsgremien eingerichtet, die sich beide aus Vertretern der Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber zusammensetzen, einschließlich Vertretern der afrikanischen Partnerländer und regionaler Organisationen als Beobachter.

- Wie aus seinem Namen hervorgeht, ist der strategische Ausschuss (auch: Vorstand) für die Festlegung der übergeordneten Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika zuständig. Er trifft sich gewöhnlich einmal pro Jahr.
- Der Exekutivausschuss hält separate Sitzungen für jedes der drei geografischen Fenster ab, um die vom EUTF Afrika finanzierten Maßnahmen zu prüfen und zu genehmigen.
- Die Kommission (GD INTPA und GD NEAR) verwaltet den EUTF Afrika und ist somit für die Durchführung der vereinbarten Maßnahmen verantwortlich. [Abbildung 2](#) veranschaulicht den Prozess von der strategischen Planung bis zur Berichterstattung.

Abbildung 2 – EUTF Afrika, von der Strategie bis zur Berichterstattung



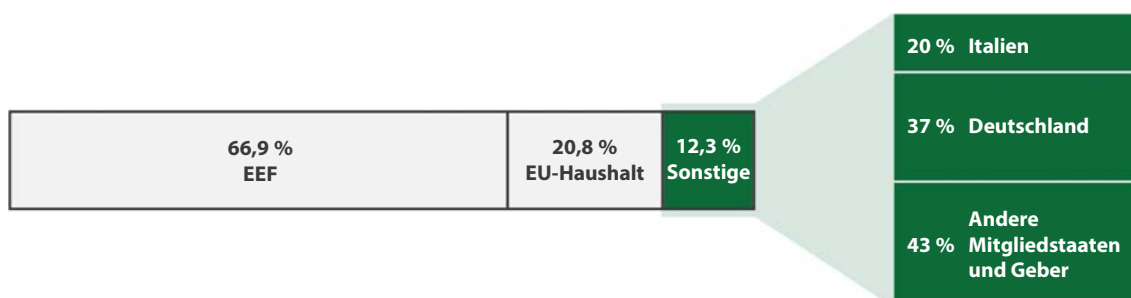
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

04 Im November 2015 hat der Vorstand ein Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung (*Strategic Orientation Document*)⁴ angenommen, in dem die folgenden strategischen Ziele für die vom EUTF Afrika unterstützten Maßnahmen festgelegt sind:

- a) Stärkung der wirtschaftlichen Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten;
- b) Stärkung der Resilienz von Gemeinschaften und insbesondere von besonders gefährdeten Personen, sowie von Flüchtlingen und Vertriebenen;
- c) Verbesserung der Migrationssteuerung in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern;
- d) Verbesserung der Regierungsführung und Konfliktprävention sowie Verringerung der Zwangsvertreibung und irregulären Migration.

05 Die EU hat aus dem EUTF Afrika 27 Länder mit 933 Verträgen im Rahmen von 248 Programmen unterstützt. Obwohl sich die ursprüngliche Mittelausstattung auf 1,8 Milliarden Euro belief, hat der EUTF Afrika bis heute mehr als 5 Milliarden Euro an Beiträgen erhalten. Den größten Teil der Beiträge (4,4 Milliarden Euro oder 88 % des Gesamtbetrags) machte die Übertragung von Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und dem EU-Haushalt aus. Weitere 623 Millionen Euro (12 %) kamen von den EU-Mitgliedstaaten, dem Vereinigten Königreich, Norwegen und der Schweiz (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 – Finanzierungsquellen des EUTF Afrika, Stand: Dezember 2023



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

⁴ Dokument zur Festlegung der strategischen Ausrichtung des EUTF Afrika.

06 Sofern ein Geber nichts anderes angegeben hatte, verteilte die Kommission alle Beiträge im folgenden Verhältnis, das vorab mit den Beitragszahlern vereinbart worden war:

- 40 % für das Fenster für die Sahelzone und das Tschadseebecken;
- 40 % für das Fenster für das Horn von Afrika;
- 20 % für das Fenster für den Norden Afrikas.

07 Da bei der EU-Finanzierung jedoch der thematische und geografische Geltungsbereich jedes Finanzierungsinstruments beachtet werden muss und manche Geber verlangten, dass ihre Mittel für bestimmte Zwecke verwendet werden (Zweckbindung), wurde der größte Teil der Mittel dem SLC-Fenster zugewiesen (siehe [Tabelle 1](#)). Bis Dezember 2023 wurden insgesamt 4 508 Millionen Euro vom EUTF Afrika ausgezahlt. Dieser Betrag enthält 1,5 % Verwaltungskosten. Ende 2023 war die Zuweisung fast abgeschlossen, doch waren noch Mittel für Prüfung, Bewertung und Überwachung verfügbar.

Tabelle 1 – Beiträge, Mittelbindungen und Zahlungen des EUTF Afrika nach Fenster (in Millionen Euro) bis Dezember 2023

	Nicht zweckgebunden	Zweckgebunden	Beiträge insgesamt	Gebunden	Ausgezahlt
Sahelzone und Tschadseebecken	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Horn von Afrika	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Norden Afrikas	27	894	921 (18 %)	867	808
Fensterübergreifend			k. A. ¹	198	193
Insgesamt	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Die Mittel wurden zwar allen drei Fenstern zugeteilt, doch ein kleiner Teil der Gesamtmittel (4 %) wurde für Tätigkeiten in allen drei Fenstern (fensterübergreifend) verwendet.

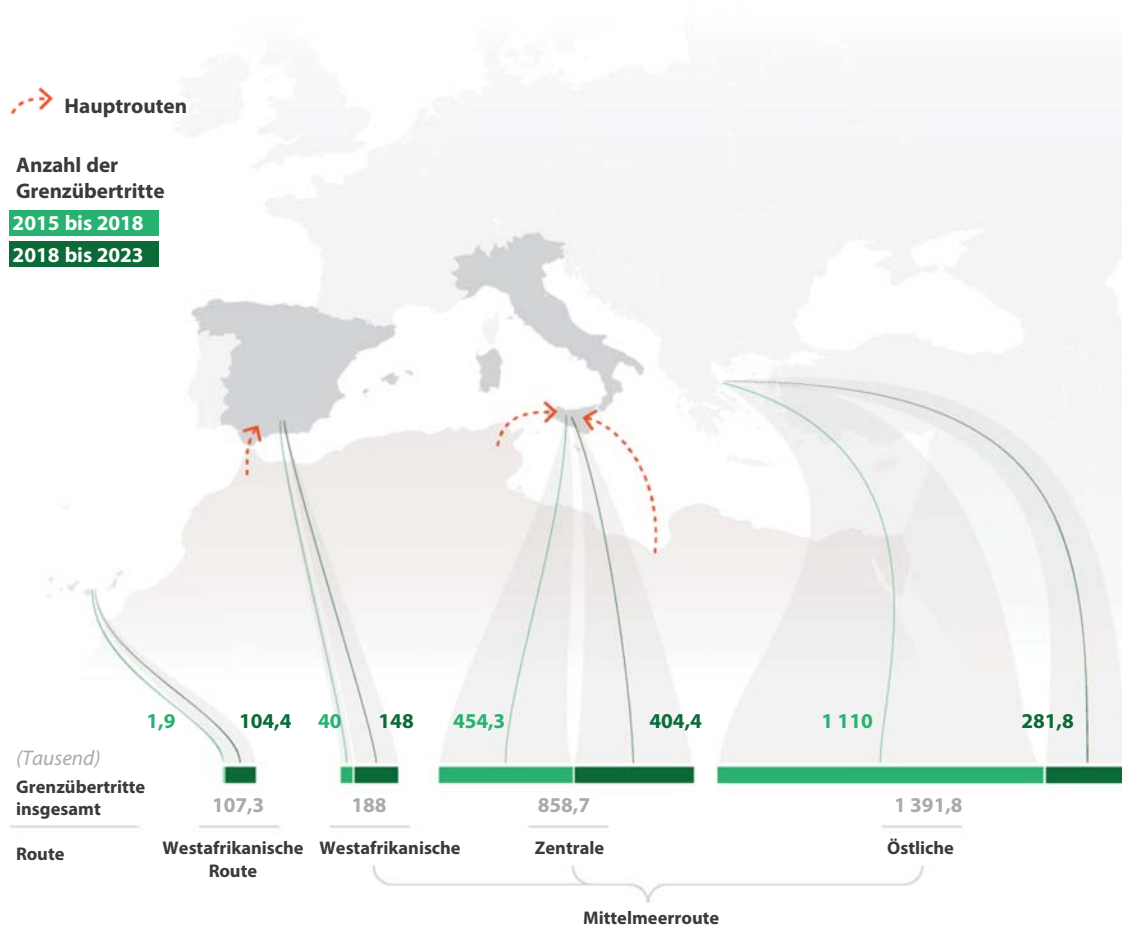
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte des EUTF Afrika.

08 Im Jahr 2022 lebte über ein Drittel aller Flüchtlinge weltweit in Ländern Afrikas südlich der Sahara⁵. Die Mehrheit der Länder südlich der Sahara hat einen negativen Wanderungssaldo: Es wandern mehr Menschen aus als ein. Auf der einen Seite kommt es in der Sahelzone häufig zu Binnenvertreibungen und auf der anderen Seite ist das Gebiet auch eine der Transitrouten, die Migranten auf ihrem Weg nach Europa am häufigsten nutzen.

09 Die Migrationsströme aus Afrika in die EU schwankten im Laufe der Jahre und erreichten zwischen 2014 und 2016 einen Höhepunkt. Nach einem Rückgang während der COVID-19-Pandemie sind die Zahlen der irregulären Migration nach Europa wieder stetig gestiegen. Afrikanische Migranten kommen im Allgemeinen über die westliche, zentrale oder östliche Mittelmeerroute und die westafrikanische Route nach Europa. Die zentrale Mittelmeerroute über Nordafrika ist die wichtigste Route nach Europa, gefolgt von der westlichen Mittelmeerroute aus den Ländern der Sahelzone (siehe [Abbildung 4](#)).

⁵ Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, [Refugee Data Finder](#).

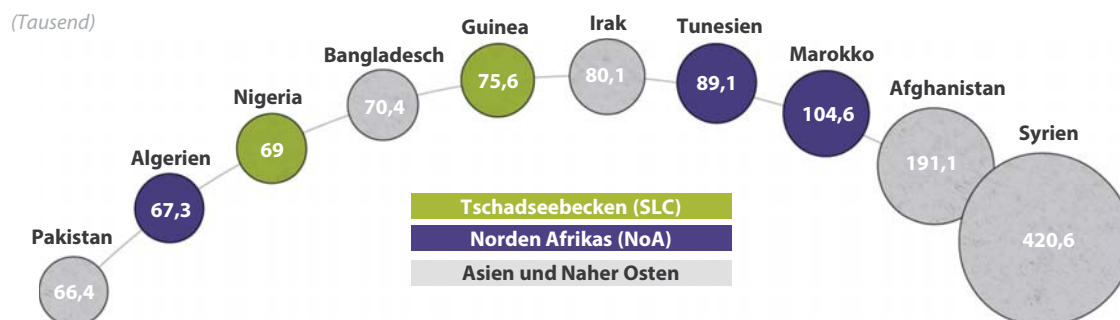
Abbildung 4 – Migrationsrouten und festgestellte irreguläre Grenzübertritte von Afrika nach Europa



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von von Frontex veröffentlichten Statistiken.

10 Die Mehrheit der in der EU ankommenden irregulären Migranten kommt aus Asien und dem Nahen Osten (siehe [Abbildung 5](#)). Diese Migranten nutzen hauptsächlich die östliche Route durch den Balkan, viele nehmen jedoch auch den Weg durch Afrika und über die zentrale Mittelmeerroute.

Abbildung 5 – Die 10 wichtigsten Herkunftsländer von Migranten, die irregulär in die EU einreisen, 2016–2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von von Frontex veröffentlichten Statistiken. Die Angaben beziehen sich auf die festgestellten irregulären Grenzübertritte und nicht auf die Gesamtzahl der Migranten, da die Möglichkeit besteht, dass Personen die Außengrenze mehrmals überschreiten.

11 Die meisten Menschen, die das Meer über die westafrikanische Route oder die westliche oder zentrale Mittelmeerroute überqueren, kommen jedoch aus afrikanischen Ländern. Die 10 wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten, die von 2016 bis 2023 aus Afrika in die EU kamen, waren (in absteigender Reihenfolge) Marokko, Tunesien, Guinea, Côte d'Ivoire, Algerien, Nigeria, Bangladesch, Ägypten, nicht näher bezeichnete Länder südlich der Sahara und Mali.

12 Als Datum des Endes der Durchführung des EUTF Afrika ist Ende 2025 festgelegt worden, doch die Vergabe von Mitteln für Maßnahmen aus dem EUTF Afrika Ende Dezember 2021 wurde eingestellt. Allerdings sollen 10 % der Ausgaben des im Jahr 2021 eingerichteten Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI/Europa in der Welt) für Initiativen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung mit ähnlichen Zielen wie denen des EUTF Afrika vorgesehen werden.

13 Die OECD definiert öffentliche Entwicklungshilfe als Hilfe, deren Hauptziel die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlergehens von Entwicklungsländern ist. Eines der Leitprinzipien der öffentlichen Entwicklungshilfe ist, dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht dazu genutzt werden sollte, die innerstaatliche Migrationsagenda des Geberlands voranzutreiben. Darüber hinaus darf die Finanzierung militärischer Dienste oder Ausrüstung grundsätzlich nicht als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet werden. Die Beiträge des EUTF Afrika müssen mit den anwendbaren EU-Verordnungen, einschließlich der Vorschriften über die öffentliche Entwicklungshilfe, im Einklang stehen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Im Zuge dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung untersuchte der Hof, ob die Unterstützung durch den EUTF Afrika darauf ausgerichtet war, sein Ziel der Bekämpfung der Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Zwangsvertreibungen in Afrika unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte zu erreichen.

15 Da die Migration weiterhin einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda der EU hat und die frühere Prüfung⁶ nicht lange nach der Einrichtung des EUTF Afrika durchgeführt wurde, als sich die Projekte noch in einem frühen Stadium der Umsetzung befanden, beschloss der Hof, seine damals ausgesprochenen Empfehlungen weiterzuverfolgen (siehe [Anhang I](#)), und die Ergebnisse von abgeschlossenen oder weit vorangeschrittenen Projekten zu prüfen. Im Zuge der Prüfung des EUTF Afrika im Jahr 2018 kam der Hof zu dem Schluss, dass der Treuhandfonds zwar ein flexibles Instrument ist, aber zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt ist zum Teil auf Initiativen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung ausgerichtet; mit ihm werden ähnliche Ziele wie mit dem EUTF Afrika verfolgt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Hofes können zu dieser und zu künftigen Entwicklungsmaßnahmen beitragen.

16 Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof,

- ob die Kommission die vier Empfehlungen umgesetzt hat, die der Hof in seinem [Sonderbericht 32/2018](#) ausgesprochen hatte, und insbesondere, ob die Kommission dem Vorstand vorgeschlagen hat, die Strategie des EUTF Afrika zu überarbeiten, und ob zielgerichtete Finanzierungsentscheidungen getroffen wurden;
- ob die Kommission bei der Bereitstellung von Unterstützung die Menschenrechte gebührend berücksichtigt hat;
- ob die Ergebnisse des EUTF Afrika wirksam überwacht wurden, ob darüber korrekt Bericht erstattet wurde und ob sie nachhaltig sind.

⁶ [Sonderbericht 32/2018](#).

17 Die Arbeit des Hofes umfasste eine Durchsicht von Belegunterlagen, wie Programmplanungsdokumenten, Fortschritts-, Überwachungs- und Projektbewertungsberichten, Studien und Forschungsberichten, Projektdokumentation, Berichten über Kontrollbesuche der Delegationen und der Hauptverwaltung, Schriftverkehr und Sitzungsprotokollen. Die Prüfung erstreckte sich über den Zeitraum von der Einrichtung des EUTF Afrika Ende 2015 bis zum Dezember 2023.

18 Der Hof hat mindestens ein Land in jedem regionalen Fenster (Äthiopien für HoA, Gambia und Mauretanien für SLC sowie Libyen und Tunesien für NoA) für Besuche vor Ort ausgewählt. Die Auswahlkriterien des Hofes basierten auf der Wesentlichkeit der Unterstützung aus dem EUTF Afrika für die einzelnen Länder und ihrer Sicherheitslage sowie auf logistischen und ressourcenbezogenen Anforderungen. Der Hof zog eine Stichprobe von 16 Projekten, was mindestens fünf Projekten pro Fenster entspricht, und bezog in jedes Fenster mindestens ein regionales Projekt ein. Bei der Auswahl der Projekte berücksichtigte der Hof die Wesentlichkeit und die Anzahl an Outputs, die vom Überwachungs- und Lernsystem des EUTF Afrika gemeldet worden waren (siehe [Anhang II](#)). Im Rahmen der Weiterverfolgung der früheren Empfehlung des Hofes zu den Auswahlverfahren zog der Hof eine Stichprobe von 11 Maßnahmenbögen, die im oder nach Dezember 2018 genehmigt worden waren: einen für jedes vom Hof besuchte Land und zwei für jedes Fenster (siehe [Anhang III](#)).

19 Der Hof befragte Mitarbeiter des EAD, der Kommission (GD INTPA, GD NEAR, GD ECHO, GD HOME, Frontex, Gemeinsame Forschungsstelle) und des Europäischen Parlaments, aber auch Begünstigte, Projektträger, Organisationen der Zivilgesellschaft, die OECD und sieben EUTF-Beitragszahler.

20 Die EU-Delegationen in den vom Hof besuchten Ländern haben alle Anstrengungen unternommen, um den Anfragen des Hofes nachzukommen. Doch konnte der Hof nicht alle für seine Stichprobe ausgewählten Begünstigten und Projekte besuchen, entweder weil die Projektträger, die EU-Delegation oder der Begünstigte die in die Stichprobe einbezogenen Begünstigten nicht erreichen konnten oder dem Hof keine Genehmigung für den Besuch der Örtlichkeiten erteilt wurde oder aufgrund von Zeit- und Sicherheitszwängen. Fünf Projektträger haben nicht alle vom Hof verlangten Informationen bereitgestellt (zu den fehlenden Elementen gehörten Rechnungen, Anwesenheitslisten und Namen von Begünstigten). Diese Probleme betrafen die Hälfte der Projekte in der Stichprobe. Infolgedessen konnte der Hof bei einem Teil der Stichprobe weder die Genauigkeit noch die Nachhaltigkeit der gemeldeten Outputs prüfen.

21 Der Hof erlangte Prüfungsnachweise auch durch eine vertrauliche Umfrage, die an 176 Mitarbeiter gesendet wurde, welche in EU-Delegationen arbeiten, die den EUTF Afrika umsetzen. Der Zweck dieser vertraulichen Umfrage bestand darin, ergänzende Informationen über die Gestaltung, Umsetzung und Weiterverfolgung der Projektstätigkeiten sowie über die Anzahl der gemeldeten potenziellen Menschenrechtsverletzungen in allen Ländern zu erhalten, die die EUTF-Projekte durchführen. Die Antwortquote betrug 52 % (91 Antworten, darunter 84 Antworten von Programmbeauftragten des EUTF Afrika). In diese Umfrage war das Personal der Hauptverwaltung, das für regionale und NoA-Projekte verantwortlich ist, nicht eingeschlossen, da das Ziel des Hofes darin bestand, eine Rückmeldung von den Delegationen einzuholen und Informationen über die Umsetzung von EUTF-Projekten vor Ort zu sammeln.

Bemerkungen

Die Strategie des EUTF Afrika blieb breit angelegt, und die Unterstützung erfolgte auf flexible Weise, doch waren die Finanzierungsentscheidungen nicht ausreichend zielgerichtet

Die Ziele des EUTF Afrika blieben zu weit gefasst und Forschungsberichte hatten nur begrenzten Einfluss auf die Strategie des EUTF Afrika

22 Für diesen Abschnitt des Berichts untersuchte der Hof, ob die Kommission als Reaktion auf eine seiner zuvor akzeptierten Empfehlungen⁷ die Outputs der Fazilität für Forschung und Faktensammlung (siehe **Kasten 1**) und die gewonnenen Erkenntnisse genutzt hat, um dem Vorstand eine Überarbeitung der Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika vorzuschlagen. Dann prüfte er, ob diese überarbeiteten Ziele und Prioritäten spezifischer und erreichbarer sind. Der Stand der Umsetzung aller Empfehlungen des Hofes für den EUTF Afrika ist in **Anhang I** dargestellt.

⁷ Sonderbericht 32/2018, Empfehlung 1.

Kasten 1

Die Fazilität für Forschung und Faktensammlung des EUTF Afrika ist ein neues Instrumentarium für die Bedarfsermittlung, Problemdefinition und Kontextanalyse

Im Gründungsabkommen heißt es, dass die Strategie des EUTF Afrika durch einen klaren evidenzbasierten Ansatz untermauert werden muss. Im *Strategic Orientation Document* des EUTF Afrika ist festgelegt, dass die Erforschung und Analyse des Kontexts der Migration finanziert werden muss, um eine Grundlage für die Strategie und die Maßnahmen im Rahmen der Verwendung der Mittel des EUTF Afrika zu schaffen. Die Fazilität für Forschung und Faktensammlung (*Research and Evidence Facility*, REF) wurde als neues Instrument für die Umsetzung dieser Anforderung in die Praxis eingerichtet.

Im Dezember 2015 genehmigte der Exekutivausschuss für das Horn von Afrika einen ersten Maßnahmenbogen zur Nutzung der REF. Das übergeordnete Ziel der REF bestand darin, das Wissen und Verständnis bezüglich der Ursachen von Instabilität, Unsicherheit, irregulärer Migration und Zwangsvertreibung entlang der Hauptmigrationsrouten sowie der Triebkräfte und zugrunde liegenden Faktoren zu verbessern sowie die wirksamsten Politiken und Ansätze zu ihrer Bekämpfung und Eindämmung sowie zur Verbesserung der Migrationssteuerung zu analysieren und zu verbreiten.

Die REF soll eine bessere Faktengrundlage für den EUTF Afrika schaffen, um zur Ermittlung und Umsetzung angemessener Tätigkeiten und Projekte beizutragen. Sie sorgt dafür, dass Geld für die Bewertung des Projektbedarfs ausgegeben werden kann, bevor die Maßnahmenbögen genehmigt werden.

23 Der Hof stellte fest, dass der Vorstand seit der Einrichtung des EUTF Afrika weder das Gründungsabkommen (abgesehen von der Verlängerung der Laufzeit um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2021⁸) noch das *Strategic Orientation Document* aktualisiert hat.

24 Angesichts der Knappheit der Mittel des EUTF Afrika genehmigte der Vorstand im April 2018 Prioritätskriterien für die drei Fenster⁹. Die Kommission reagierte darauf jedoch nicht mit einer Neuausrichtung der allgemeinen Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika, die weiterhin dem entsprechen, was im *Strategic Orientation Document* festgelegt ist (siehe Ziffer **04**). Die Kommission akzeptierte die Prioritätskriterien des Vorstands aus dem Jahr 2018 (siehe **Abbildung 6**) als zusätzliche Orientierungsebene, die den sich entwickelnden Bedarf und neue Herausforderungen widerspiegelt.

⁸ Beschluss C(2020) 8701 der Kommission vom 10. Dezember 2020.

⁹ Protokoll der vierten Sitzung des Vorstands des EUTF Afrika.

Abbildung 6 – Prioritätskriterien des Vorstands

Prioritäten für die Sahelzone und das Tschadseebecken sowie für das Horn von Afrika	Prioritäten für den Norden Afrikas
Rückkehr und Wiedereingliederung	Integriertes Grenzmanagement
Flüchtlingsmanagement (umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen)	Schutz gefährdeter Migranten
Verbriefung von Dokumenten und Personenstandsregister	Wirtschaftsmigration
Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	Freiwillige Rückkehr und nachhaltige Wiedereingliederung
Wesentliche Stabilisierungsbemühungen in Somalia, im Sudan, im Südsudan und – falls es die Mittel erlauben – in der Sahelzone	Stabilisierung von Gemeinschaften (unter anderem durch Unterstützung von Gemeinden entlang der Migrationsrouten)
Migrationsdialoge (Gambia, Äthiopien)	

Quelle: Protokoll der vierten Sitzung des Vorstands des EUTF Afrika.

25 In Bezug auf das NoA-Fenster bestand die Priorität weiterhin in der Verbesserung der Migrationssteuerung (siehe Ziffer **04**), während für das SLC- und das HoA-Fenster keine speziellen Prioritäten gesetzt wurden. Auch nach April 2018 nahmen die Exekutivausschüsse weiterhin **Maßnahmenbögen** an, die an den vier übergeordneten strategischen Zielen, aber nicht den vom Vorstand festgelegten Prioritäten ausgerichtet waren.

26 Daher hatte die vom Vorstand vorgenommene Überarbeitung der Prioritätskriterien wenig Einfluss auf die Gestaltung der nach April 2018 genehmigten Maßnahmenbögen. Der Hof stellte fest, dass 32 der seit damals genehmigten 105 Maßnahmenbögen nicht in vollem Umfang den Prioritätskriterien aus dem Jahr 2018 entsprachen (siehe Beispiel in **Kasten 2**).

Kasten 2

Beispiel für einen Maßnahmenbogen, der nicht in vollem Umfang den Prioritätskriterien aus dem Jahr 2018 entsprach

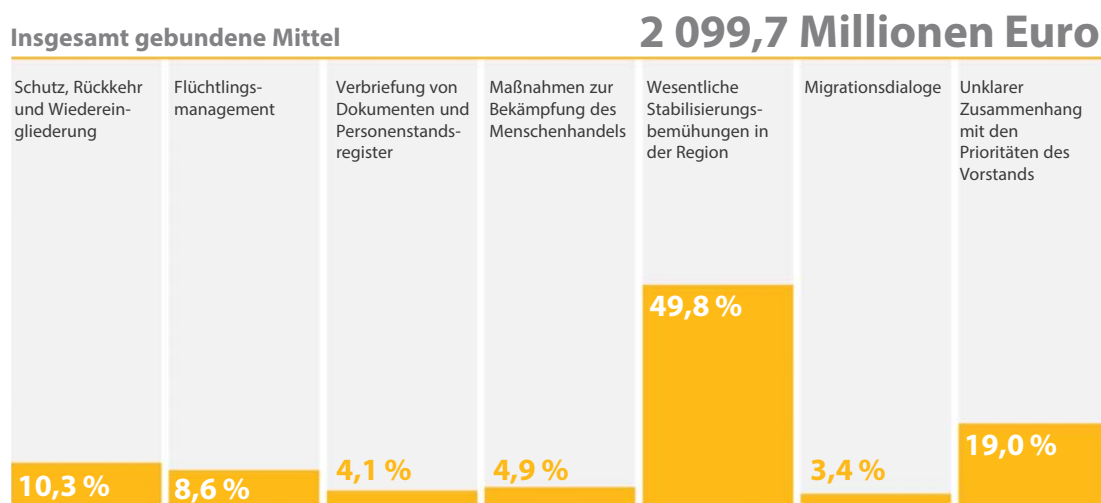
Ein SLC-Maßnahmenbogen hatte die Einrichtung eines Radiosenders in der Sahelzone zum Ziel, um die Meinungsäußerung der Jugend zu fördern. In der Praxis sendet der neue Sender hauptsächlich Musik. Das Dokument wurde als mit dem strategischen Ziel der Verbesserung der Regierungsführung und Konfliktprävention in Einklang stehend genehmigt (siehe Ziffer **04**). Doch kann nur schwer ein Zusammenhang zu den vom Vorstand im Jahr 2018 überarbeiteten Prioritätskriterien hergestellt werden, die da lauten:

1. Rückkehr und Wiedereingliederung;
2. Flüchtlingsmanagement (umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen);
3. Verbriefung von Dokumenten und Personenstandsregister;
4. wesentliche Stabilisierungsbemühungen in Somalia, im Sudan, im Südsudan und – falls es die Mittel erlauben – in der Sahelzone;
5. Migrationsdialog (Gambia, Äthiopien).

27 Wie in seinem [Sonderbericht 32/2018](#) dargelegt, hat der Hof außerdem festgestellt, dass die Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika so allgemein wie möglich gehalten wurden, sodass die meisten Arten von Maßnahmen als förderfähig erachtet werden konnten. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterstützung aus dem EUTF Afrika ausgewogen ist, und verweist auf die vier strategischen Ziele (17 % der Mittel wurden für die Stärkung der wirtschaftlichen Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten bereitgestellt, 28 % für die Stärkung der Resilienz von Gemeinschaften, 31 % für die Verbesserung der Migrationssteuerung und 22 % für die Verbesserung der Regierungsführung und Konfliktprävention)¹⁰. Es besteht jedoch kein ebensolches Gleichgewicht zwischen den vom Vorstand festgelegten Prioritäten (siehe [Abbildung 7](#) und [Abbildung 8](#)). Außerdem gibt es keine Orientierungshilfe dazu, welchen dieser Prioritäten Vorrang eingeräumt werden sollte. Infolgedessen wurden im Rahmen der die Sahelzone und das Tschadseebecken sowie das Horn von Afrika betreffenden Priorität "wesentliche Stabilisierungsbemühungen in der Region" und im Rahmen der den Norden Afrikas betreffenden Priorität "Schutz von gefährdeten Migranten, Asylbewerbern und Flüchtlingen sowie Stabilisierung von Gemeinschaften" weiterhin unverhältnismäßig viele Mittel für ein breites Spektrum von Maßnahmen in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Sicherheit zugeteilt. Stabilisierung ist von wesentlicher Bedeutung und kann in mehreren Bereichen (Bildung, Beschäftigung, Sicherheit, Friedenskonsolidierungsmaßnahmen, Regierungsführung, Ernährung usw.) angegangen und durch andere EU-Instrumente finanziert werden, stellt aber keine spezifische Priorität des EUTF Afrika dar.

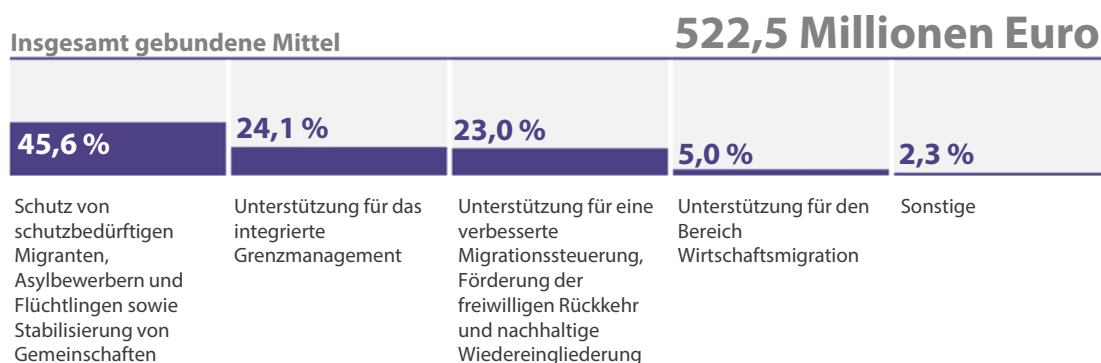
¹⁰ [Jahresbericht 2023 des EUTF Afrika](#), S. 19.

Abbildung 7 – Geschätzte Zuordnung von Mittelbindungen für SLC und HoA zu den vom Vorstand überarbeiteten Prioritäten des EUTF Afrika



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von seit April 2018 genehmigten Maßnahmenbögen des EUTF Afrika.

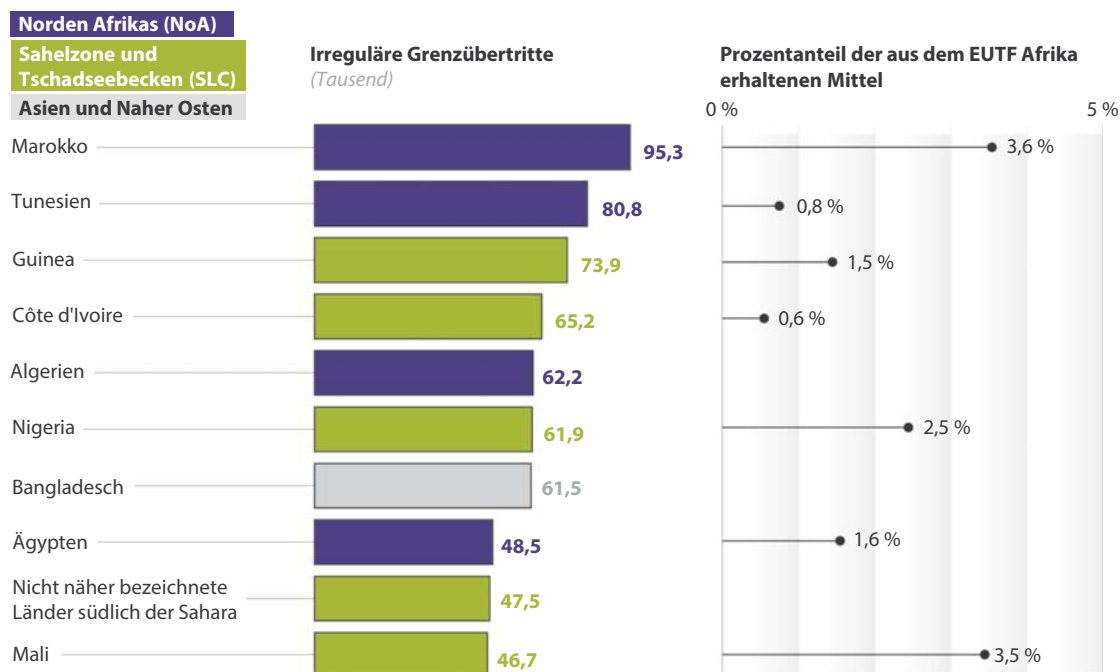
Abbildung 8 – Geschätzte Zuordnung von Mittelbindungen für NoA zu den vom Vorstand überarbeiteten Prioritäten des EUTF Afrika



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von seit April 2018 genehmigten Maßnahmenbögen des EUTF Afrika.

28 Weder im Gründungsabkommen noch im *Strategic Orientation Document* noch im operativen Rahmen wird spezifiziert, wie die Mittel nach Fenster, Land oder Priorität zugewiesen werden sollten. Obwohl sich der Exekutivausschuss für das Horn von Afrika darauf verständigt hatte, von den Länderzuweisungen Abstand zu nehmen und den Schwerpunkt auf Schlüsselindikatoren mit migrationsbezogener Dimension zu legen, basierte die Mittelzuweisung des EUTF Afrika nicht auf migrationspezifischen Indikatoren wie der Zahl der in der EU ankommenden irregulären Migranten (siehe [Abbildung 9](#)), der Zahl der Binnenvertriebenen oder der Größe der aufgenommenen Migrantenbevölkerung.

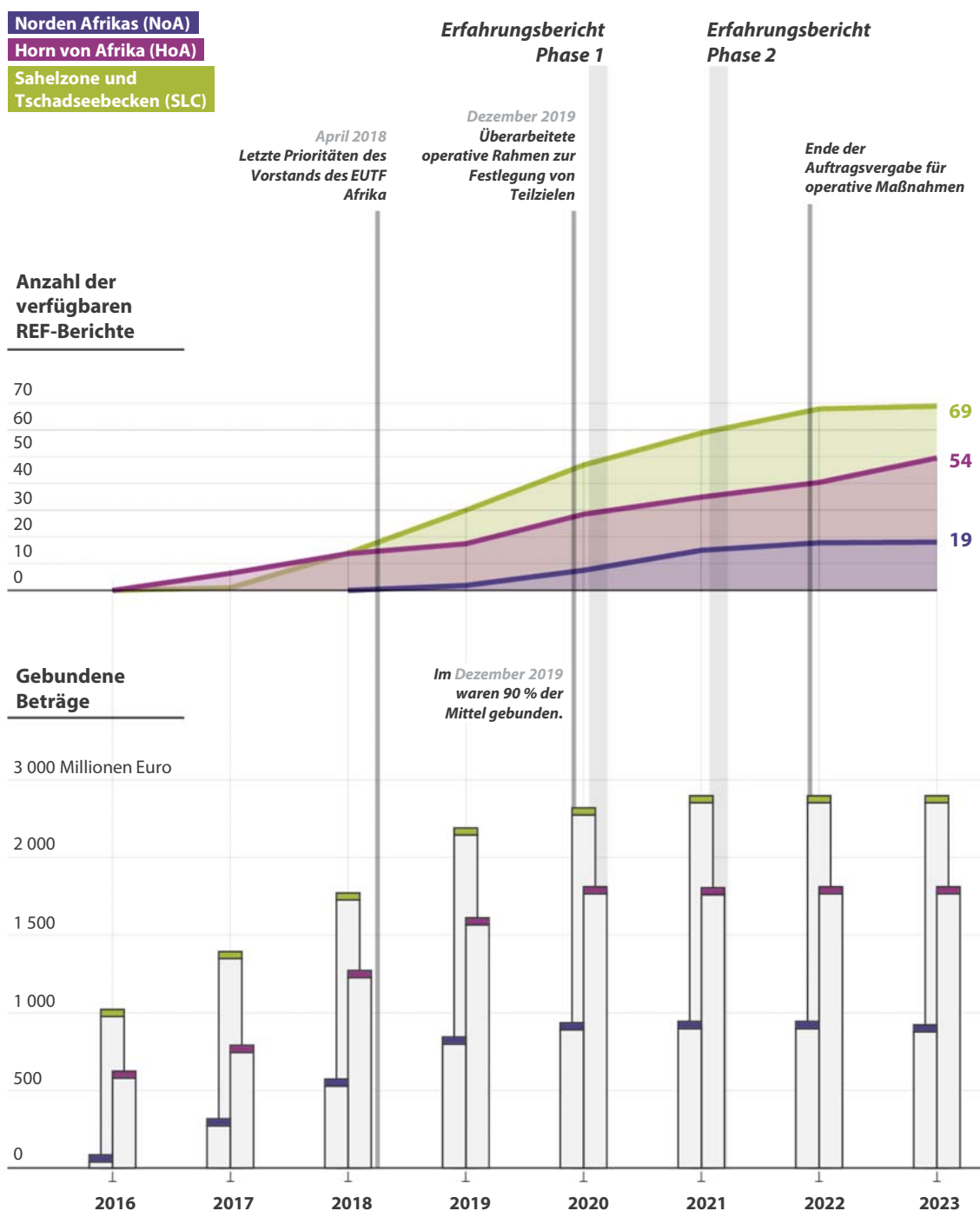
Abbildung 9 – Die 10 wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten, die über die westafrikanische Route, die westliche Mittelmeerroute und die zentrale Mittelmeerroute in die EU kommen, im Zeitraum 2016–2023, und Prozentanteil der aus dem EUTF Afrika erhaltenen Mittel



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Frontex und Zahlungen aus dem EUTF Afrika. Die Angaben beziehen sich auf die festgestellten irregulären Grenzübertritte und nicht auf die Gesamtzahl der Migranten, da die Möglichkeit besteht, dass Personen die Außengrenze mehrmals überschreiten.

29 Im Vergleich zur bisherigen Entwicklungshilfe wurde beim EUTF Afrika angestrebt, Unterstützung vor allem auf der Grundlage evidenzbasierter Informationen zu gewähren. Im Rahmen des EUTF Afrika wurde die REF eingeführt, um Informationen über die Triebkräfte und Dynamiken von Konflikten, irregulärer Migration und Vertreibung zu erheben, doch hat der Hof keine Belege dafür gefunden, dass die REF-Berichte und die Erfahrungsberichte direkt in die Strategie des EUTF Afrika eingeflossen sind. Wie die Halbzeitbewertung des EUTF Afrika, so stand auch die überwiegende Mehrzahl dieser Berichte erst zur Verfügung, als fast alle Mittel bereits gebunden waren (4,4 Milliarden Euro bis Dezember 2019), sodass sie nur noch begrenzten Einfluss auf die Projekte des EUTF Afrika haben konnten (siehe [Abbildung 10](#)).

Abbildung 10 – Verfügbarkeit der REF-Berichte und Genehmigung der jüngsten Prioritäten und Teilziele des EUTF Afrika



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Finanzdaten der Kommission, Protokollen des Vorstands und des Exekutivausschusses des EUTF Afrika, REF-Berichten und Erfahrungsberichten.

Schnellerer Mechanismus für Finanzierungsentscheidungen, aber zu geringe Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse und eingehender Bedarfsanalysen

30 Im *Strategic Orientation Document* ist festgelegt, dass sich die Interventionen des EUTF Afrika auf ein eingehendes Verständnis des lokalen Kontexts stützen sollten¹¹. Ziel ist es, eine präzisere Entscheidungsfindung darüber zu ermöglichen, wo Investitionen getätigt werden sollen (z. B. in Regionen, die von Konflikten oder einem zunehmenden Konfliktrisiko, Zwangsvertreibung, Menschenhandel oder Schmuggel betroffen sind, in Gebieten, in denen es an sozialen Diensten und Möglichkeiten mangelt, oder in Herkunftsregionen irregulärer Migranten), wer von ihnen profitieren soll (z. B. gefährdete Jugendliche) und mit welchen Projektträgern (lokal, national, regional oder international) die Ziele im jeweiligen Kontext am besten vorangebracht werden können. Neben der Betrachtung dieser Kriterien hat der Hof geprüft, ob Interventionen des EUTF Afrika zeitnah als Reaktion auf eine Krise umgesetzt wurden und den Rückgriff auf ein Notfallinstrument gerechtfertigt haben.

Die Vorschriften des EUTF Afrika ermöglichten es, dass Finanzierungsentscheidungen schnell getroffen wurden; der Abschluss von Verträgen hingegen nahm mehr Zeit in Anspruch, war aber noch von angemessener Dauer

31 Im Rahmen der Umfrage des Hofes stimmte mehr als die Hälfte der Programmbeauftragten des EUTF Afrika zu bzw. voll und ganz zu, dass die vom Treuhandfonds unterstützten Maßnahmen durch andere EU-Instrumente finanziert werden könnten. Sie bezogen sich auf Maßnahmen, die auch für eine bilaterale Finanzierung aus dem EEF oder eine regionale Finanzierung, für eine Finanzierung aus dem Stabilitäts- und Friedensinstrument, oder dem Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit oder für Unterstützung durch die GD ECHO infrage gekommen wären.

32 Der Hof hat stellte jedoch fest, dass der EUTF Afrika **flexibler** und besser an Notlagen wie die COVID-19-Pandemie anpassbar ist. Auch in einer begrenzten Anzahl von Ländern, bei denen eine EEF-Finanzierung mangels einer politischen Einigung nicht möglich war, hat die Kommission auf den EUTF Afrika zurückgegriffen.

¹¹ *Strategic Orientation Document* des EUTF Afrika, Abschnitt 2, Interventionsgrundsätze (S. 10).

33 Der Hof hatte in seinem Bericht von 2018 festgestellt, dass der EUTF Afrika die zusätzliche Möglichkeit einer schnelleren Reaktion bietet, da mit ihm die Zeit für die Ermittlung und Formulierung von Maßnahmen und den anschließenden Abschluss von Verträgen verkürzt wurde¹². Der Hof stellte allerdings fest, dass es zwar bei fünf der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Projekte relativ schnell zum Vertragsabschluss kam (d. h. nicht mehr als zwei Monate nach der Genehmigung durch den Exekutivausschuss), dass die Auftragsvergabe aber in vier anderen Fällen sehr viel mehr Zeit in Anspruch nahm (durchschnittlich 14 Monate). Bei den anderen sieben Projekten erfolgte der Vertragsabschluss innerhalb eines annehmbaren Zeitrahmens von ungefähr sechs Monaten. Der Hof stellte außerdem fest, dass 11 Maßnahmenbögen, die nach der Überarbeitung der Prioritätskriterien im Jahr 2018 genehmigt worden waren, anschließend zurückgezogen werden mussten, weil die vorgesehenen Maßnahmen nicht umgesetzt werden konnten.

Bisherige Erfahrungen wurden bei der Konzeption der Maßnahmen des EUTF Afrika nicht ausreichend genutzt

34 Die Maßnahmenbögen sollten eine allgemeine Beschreibung der aus früheren Projekten gewonnenen Erkenntnisse sowie den allgemeinen Kontext und eine Angabe des spezifischen Bedarfs enthalten. Mit einer Ausnahme enthielten alle Maßnahmenbögen in der Stichprobe des Hofes einen speziellen Abschnitt zu gewonnenen Erkenntnissen, doch wurde darin nicht auf Herausforderungen, Schwierigkeiten, Empfehlungen oder beispielhafte bewährte Verfahren eingegangen. Diese Abschnitte waren kurz (innerhalb der geforderten Länge von maximal einer halben Seite) und allgemein gehalten. Die für ähnliche Maßnahmen in anderen Ländern gewonnenen Erkenntnisse wurden nicht herausgestellt. Darüber hinaus wurden die gewonnenen Erkenntnisse nicht systematisch in die Projektkonzeption einbezogen (siehe *Kasten 3*).

¹² Sonderbericht 32/2018, Abbildung 3.

Kasten 3

Beispiel für gewonnene Erkenntnisse, die nicht ausreichend weiterverfolgt wurden

In einem die Sahelzone und das Tschadseebecken betreffenden Maßnahmenbogen wurde hervorgehoben, dass eine der aus der Arbeit mit Jugendlichen, jungen Erwachsenen und ehemaligen Migranten gewonnenen Erkenntnisse darin bestehe, dass eine erhebliche Steigerung der Einkünfte nicht automatisch zu einer größeren Widerstandsfähigkeit gegenüber irregulärer Migration führe, sondern sogar das Risiko berge, dass "schlummernde" Pläne zur irregulären Migration in die Tat umgesetzt werden, und zwar aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten und aufgrund des festen Glaubens daran, dass die Migration der Schlüssel zum Erfolg und zu einer besseren Zukunft ist, trotz des Wissens um die Risiken und Gefahren der irregulären Migration. Eine ähnliche Wirkung hätten verbesserte berufliche Fähigkeiten.

In dem Maßnahmenbogen wurde hierauf zwar als gewonnene Erkenntnis aufmerksam gemacht, doch wurde wenig getan, um das erkannte Risiko zu mindern. Eines der Projekte in der Stichprobe des Hofes umfasste die Überwachung ausgewählter Gruppen von Begünstigten von Finanzhilfen (Landwirten), um die Fortschritte bei der Produktion und Vermarktung zu verfolgen, die Reaktion dieser Begünstigten auf Herausforderungen zu bewerten und technische Beratung anzubieten. Aus den Überwachungsberichten ging hervor, dass mehrere Begünstigte nicht in ihrem Betrieb anwesend oder sogar unerreichbar waren und dass einige mehr Coaching benötigten. Der Hof ist bei seinen Besuchen vor Ort auf dasselbe Problem gestoßen.

Die Überwachung dieses Sachverhalts beschränkte sich auf eine Stichprobe von Begünstigten bei nur zwei Projekten und wurde bei fünf anderen Projekten nicht durchgeführt.

Bei zwei Projekten kamen allerdings spezielle Auswahlkriterien – wie die Bereitschaft, eigenes Kapital zu investieren – zur Anwendung, um zu verhindern, dass schlummernde Pläne zur irregulären Migration in die Tat umgesetzt werden.

35 Bei der ergebnisorientierten Überwachung (*Results-oriented Monitoring, ROM*) handelt es sich um eine von externen Auftragnehmern durchgeführte Überprüfung der Leistung von Programmen und Projekten. Seit 2020 enthalten die ROM-Berichte eine Frage zu gewonnenen Erkenntnissen und bewährten Verfahren. Zwar ging aus diesen Berichten hervor, dass bei 85 % der Interventionen frühere Erfahrungen und gewonnene Erkenntnisse berücksichtigt wurden, doch zeigten sie auch, dass lediglich bei 10 % der Projekte gewonnene Erkenntnisse hervorgehoben oder Beispiele bewährter Verfahren angeführt wurden, die über den unmittelbaren Projektkontext hinaus nutzbringend weitergegeben werden könnten.

Die vorgeschlagenen EUTF-Maßnahmen haben den dringenden Bedarf nicht ausreichend gedeckt

36 Laut der Leitung des EUTF Afrika pflegten die EU-Delegationen, die Hauptverwaltung und die Projektträger während der Programmplanung und der Ausarbeitung der Maßnahmenbögen einen flüssigen und informellen Austausch, im Zuge dessen sie den in den REF-Berichten ausgemachten dringenden Bedarf zur Kenntnis nahmen. Allerdings wurden nur rund 40 % der REF-Berichte bis Dezember 2019 fertiggestellt, die übrigen 60 % wurden erst veröffentlicht, als die für die Auftragsvergabe verfügbaren Mittel fast erschöpft waren (siehe [Abbildung 10](#) und Ziffer [29](#)). Nur fünf der 31 Sachbearbeiter in den EU-Delegationen, die auf die Umfrage des Hofes geantwortet haben und an der Ausarbeitung der Maßnahmenbögen des EUTF Afrika beteiligt waren, beurteilten die Berichte als hilfreich bei der Ausarbeitung. Jedoch wurden die Berichte bei der Ausarbeitung der Maßnahmenbögen für NDICI/Europa in der Welt häufiger herangezogen (siehe Ziffer [12](#)). Nur bei einem der 16 Projekte des EUTF Afrika in der Stichprobe des Hofes wurde ausdrücklich auf einen REF-Bericht Bezug genommen.

37 Die meisten REF-Berichte sind öffentlich zugänglich, doch sind sie nicht alle auf einer einzigen Plattform vereint. Einige Berichte sind auf der Website des EUTF Afrika¹³ nach Fenster, aber nicht nach Ziel, Thema oder Tätigkeit klassifiziert. Für das Horn von Afrika unterhält der für die REF zuständige Auftragnehmer eine Website¹⁴, auf der diese Klassifikationen verfügbar sind. Ein gemeinsamer offener Zugang zu allen Berichten und anderen evidenzbasierten Informationen wie Feldstudien (z. B. hydrologische, topografische oder Umweltstudien) würde die Erfolgsquote des Projekts erhöhen. Ein Projekt in der Stichprobe des Hofes stützte sich auf eine vorliegende fortgeschrittene hydrologische Untersuchung aus einem anderen Projekt des EUTF Afrika bezüglich einer erfolgreichen Wasserbohrung in Äthiopien (siehe [Foto 1](#)). Im Rahmen des gleichen Projekts wurden ähnliche Arbeiten in Kenia finanziert, bei denen herkömmliche und weniger zuverlässige Methoden zum Einsatz kamen. Infolgedessen führten zwei Bohrungen in Kenia nicht zum Erfolg.

¹³ [Website des EUTF Afrika](#).

¹⁴ [Website der Fazilität für Forschung und Faktensammlung](#) mit Berichten über das Horn von Afrika.

Foto 1 – Erfolgreiche Bohrung: solarbetriebener Brunnen in Dassenech (Äthiopien)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

38 Die vom Hof geprüften Maßnahmenbögen gingen auf den spezifischen Bedarf ein. Sie wurden nach Maßgabe der Leitlinien abgefasst, doch nach Feststellung des Hofes standen die vorgeschlagenen Tätigkeiten nicht immer in vollem Einklang mit

- der Dringlichkeit der Lage,
- der Kapazität der Projektträger,
- der realistischen Zahl der Begünstigten, die unterstützt werden könnten,
- dem lokalen Kontext (z. B. Belange der Jugend, Branchen, die Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, bestehende Strukturen, frühere Unterstützung),

- den Befugnissen, den Zuständigkeiten, dem Engagement und den Kapazitäten der entsprechenden nationalen Behörden,
- den Prioritäten der Partnerländer (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4

Die Ziele des Projekts trugen nicht den Prioritäten des Partnerlandes Rechnung

Der Exekutivausschuss für das Horn von Afrika wurde darüber unterrichtet, dass ein Projekt in Äthiopien die nachhaltige Wiedereingliederung von aus Europa zurückkehrenden äthiopischen Staatsangehörigen unterstützen und letztlich zum Aufbau eines nationalen Systems für das operative Management der Wiedereingliederung beitragen würde. Die Migrationsströme ließen erkennen, dass das bevorzugte Ziel äthiopischer Migranten Saudi-Arabien (79 %) war, gefolgt von Kuwait (20 %) und Dubai (1 %).

Die Priorität der äthiopischen Behörden bestand darin, diese Migrantengruppen zurückzuholen und nicht irreguläre Migranten aus Europa. Dennoch validierte der Exekutivausschuss einen Maßnahmenbogen, dessen Schwerpunkt ausschließlich auf Rückkehrern aus Europa lag. Dies hatte zur Folge, dass wenige Monate vor Projektende weniger als 10 % der ursprünglich vorgesehenen Zahl an Rückkehrern aus Europa Unterstützung für die Wiedereingliederung erhalten hatten. Ein Nachtrag zum Vertrag reduzierte später die angestrebte Zahl der Rückkehrer aus Europa und ermöglichte die Unterstützung von Rückkehrern aus den Golfstaaten.

39 Infolgedessen stieß der Hof auf Tätigkeiten, die nicht mehr nachhaltig waren, sich nur schwer umsetzen ließen (siehe Ziffer **79**) oder keinen direkten Bezug zu den dringendsten Aspekten der Migrationskrise hatten. Einige Beispiele:

- die Sanierung der Al-Shabbi-Küstenstraße in Bengasi;
- die Restaurierung des römischen Theaters in Sabrata in Libyen;
- Sport- und Küchenausstattung für Schulen mit dringendem Bedarf an grundlegender Infrastruktur (siehe **Foto 2**).

Foto 2 – Eine Schule ohne Zugang zu Elektrizität erhielt einen Mixer als Zubehör für die Ausbildung in der Nahrungszubereitung und -konservierung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

40 Der Hof untersuchte die Anforderung des EUTF Afrika betreffend die Einhaltung der Vorschriften über öffentliche Entwicklungshilfe. Die Kommission hatte der OECD gemeldet, dass 100 % der Beiträge des EUTF Afrika als öffentliche Entwicklungshilfe eingestuft werden können (siehe Ziffer 13). Anders als bei anderen Entwicklungsinstrumenten (z. B. NDICI) wurden die als öffentliche Entwicklungshilfe eingestuft Beiträge nicht direkt auf Projektebene gemeldet. Dennoch erstellte die Kommission interne Listen der einzelnen Projekte des EUTF Afrika mit der entsprechenden Angabe, ob sie für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommen. Der Hof stellte fest, dass diese Listen ein Projekt im NoA-Fenster enthielten, das nicht für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kam. Darüber hinaus ermittelte der Hof bei drei Projekten in seiner Stichprobe, die zwei Fenster betrafen, Maßnahmen, die die Kriterien für öffentliche Entwicklungshilfe nicht erfüllten und von der Kommission dennoch als vollständig für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommend eingestuft worden waren. Bei diesen drei Projekten werden Tätigkeiten im Bereich des Grenzmanagements und der Grenzkontrolle unterstützt, die zumindest zum Teil im Interesse des Gebers liegen, oder Outputs erzielt, die nicht als öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommen. Dies führt dazu, dass Mittel aus dem EUTF Afrika auch dann als zu 100 % für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommend eingestuft werden, wenn dies in Wirklichkeit nicht der Fall ist. Die Kommission hat in Zweifelsfällen keinen Vorsorgeansatz im Hinblick auf die Berichterstattung über öffentliche Entwicklungshilfe verfolgt.

Trotz eines innovativen Ansatzes für die Ermittlung von Risiken im Bereich Menschenrechte in einem schwierigen Umfeld wurden diese Risiken nicht umfassend angegangen

Die Bewertung potenzieller Risiken im Bereich der Menschenrechte war nicht umfassend

41 Gemäß einem der acht Grundsätze der Strategie des EUTF Afrika¹⁵ und einer der von den Mitgliedern des strategischen Ausschusses hervorgehobenen Prioritäten muss der Grundsatz der Schadensvermeidung geachtet werden (siehe **Kasten 5**). Die Kommission hat sich verpflichtet, diesem Grundsatz und dem auf den Menschenrechten basierenden Ansatz der Vereinten Nationen während des gesamten Projektzyklus des EUTF Afrika Geltung zu verschaffen. Der Hof hat daher geprüft, ob bei den in seine Stichprobe einbezogenen Maßnahmen des EUTF Afrika auf die potenziellen Risiken im Bereich der Menschenrechte abgestellt wurde und ob geeignete Minderungsmaßnahmen vorgesehen waren.

Kasten 5

Grundsatz der Schadensvermeidung

Der **neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik** – "Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft" – verpflichtet die EU und ihre Mitgliedstaaten ausdrücklich zur Umsetzung eines rechtebasierten, alle Menschenrechte einschließenden Ansatzes für die Entwicklungszusammenarbeit. Der rechtebasierte Ansatz deckt eine breitere Kategorie von Rechten als die Menschenrechte ab. Er soll zwei Grundsätzen Geltung verschaffen, nämlich dem der Schadensvermeidung ("*Do no harm*") und dem, das Bestmögliche zu tun ("*Do maximum good*")¹⁶.

Der Grundsatz der Schadensvermeidung besagt, dass die Entwicklungszusammenarbeit keinen inakzeptablen Schaden oder Menschenrechtsverletzungen verursachen sollte¹⁷.

¹⁵ *Strategic Orientation Document*, S. 10.

¹⁶ *Toolbox zum rechtebasierten Ansatz*, SWD(2014) 152, S. 5–7 und 15.

¹⁷ *Toolbox zum rechtebasierten Ansatz*, S. 15.

42 Maßnahmenbögen werden bei der Kommission einer internen Qualitätskontrolle unterzogen, bevor sie den Exekutivausschüssen übermittelt werden. Die Kommission hat dem Hof ihre Anmerkungen zur Qualitätskontrolle von acht Maßnahmenbögen übermittelt, die sich auf acht der 16 Projekte in der Stichprobe des Hofes beziehen. Im Falle der anderen acht lagen keine Belege dafür vor, dass Kontrollen durchgeführt worden wären. Dieser Mangel an Kontrollen betraf mindestens ein Projekt in allen drei Fenstern. Die im Rahmen des Kontrollprozesses vorgebrachten Anmerkungen wurden nicht systematisch berücksichtigt. Wenn Maßnahmenbögen genehmigt oder geändert werden, sind die damit verbundenen Risiken nicht bekannt und können daher nicht unbedingt durch spezifische Tätigkeiten gemindert werden. Wenn eine einzelne Maßnahme vom Exekutivausschuss genehmigt wurde, muss sie im Einklang mit dem Maßnahmenbogen umgesetzt werden. Der Verwalter des EUTF Afrika muss den Exekutivausschuss im Falle erheblicher Änderungen (z. B. Aufstockung des Budgets um mehr als 20 % oder erhebliche Änderungen der Art und der Ziele der Maßnahme) in Kenntnis setzen. Änderungen des Budgets um weniger als 20 % oder im Zusammenhang mit Menschenrechtsgarantien gelten jedoch nicht als erhebliche Änderungen (siehe [Kasten 6](#)).

Kasten 6

Beispiel für Änderungen während der Durchführung des Projekts, die nicht als erheblich angesehen wurden

Ein regionales Projekt in Marokko und Tunesien, bei dem der Hof Tätigkeiten auf der tunesischen Seite überprüft hat, zielte darauf ab, die Kapazitäten der Behörden in den Bereichen Seeraumüberwachung und Migrationssteuerung zu stärken. Der Maßnahmenbogen bot dem Exekutivausschuss für den Norden Afrikas eine Liste möglicher Module und Outputs für die Finanzierung. Der Schwerpunkt des ursprünglichen Vertrags der Kommission mit dem Projektträger vom August 2018 lag auf sechs prioritären Seeraumüberwachungsgebieten.

Im Jahr 2020 beschloss die Kommission, den tunesischen Teil des Projektbudgets trotz Verzögerungen bei der Umsetzung um 10 Milliarden Euro aufzustocken (bis September 2020 waren 15 % der tunesischen Komponente vergeben worden, aber es war nicht die gesamte Zahlung erfolgt). Die zusätzlichen Mittel waren für ein Überwachungssystem beantragt worden, das den gesamten Küstenstreifen abdeckt. Der Projektträger erkannte später, dass diese Komponente nicht vor Ende der Laufzeit des EUTF Afrika vergeben oder abgeschlossen werden würde. Die im Jahr 2022 eröffnete Ausschreibung wurde daher im Jahr 2023 annulliert, und die verbliebenen Mittel (5 Millionen Euro) wurden für den Kauf anderer Ausrüstung zur Verfügung gestellt.


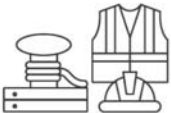
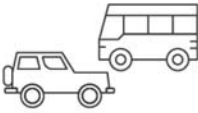

Der Hof stellte fest, dass der ursprüngliche Maßnahmenbogen für dieses Projekt geändert wurde, um den Anmerkungen der Mitgliedstaaten zur Menschenrechtsdimension Rechnung zu tragen. Die Hinweise auf die Notwendigkeit, einen rechtebasierten Ansatz für die Migrationssteuerung zu fördern, waren aus dem geänderten Maßnahmenbogen gestrichen worden. Im Besonderen ging es dabei um die Notwendigkeit, die Koordinierung zwischen Grenzbehörden und nationalen Menschenrechts- und Opferschutzbehörden zu unterstützen, die Verbesserung der Kapazität der Grenzbehörden zur Ermittlung und Vorbeugung potenzieller Rechtsverletzungen an Grenzübergängen, wie etwa Fälle von Menschenhandel, sowie die Stärkung der Verweisungspfade, um an den Grenzen ermittelten Opfern von Menschenrechtsverletzungen Hilfe zukommen zu lassen. Die entsprechenden Informationen wurden folglich nicht an den Exekutivausschuss weitergegeben.

43 Die die Risiken betreffenden Abschnitte in den Maßnahmenbögen haben in der Regel ein Standardformat und eine Standardlänge, ungeachtet der sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf die Menschenrechte. So besteht beispielsweise kein erheblicher Unterschied zwischen den Risikobewertungen in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und in Bezug auf Sicherheitsmaßnahmen. Bei drei der 16 Projekte aus der Stichprobe des Hofes enthielten die Maßnahmenbögen weder eine Einstufung des Risikoniveaus (niedrig/mittel/hoch) noch einen Verweis auf Minderungsmaßnahmen.

44 Während in fünf Maßnahmenbögen aus der Stichprobe des Hofes auf mindestens ein Risiko im Bereich der Menschenrechte hingewiesen wurde, war dies bei den anderen nicht der Fall. In drei dieser fünf Maßnahmenbögen wurde das Risiko genannt, dass Spannungen zwischen Rückkehrern/Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften hervorgerufen werden. Dieses Risiko bestand aber auch bei den anderen Projekten in der Stichprobe des Hofes.

45 Die Risiken sind selbstverständlich höher, wenn die Maßnahmen in äußerst instabilen Gebieten umgesetzt werden und mit Tätigkeiten in den Bereichen Grenzmanagement und Sicherheit verbunden sind. Fünf Maßnahmenbögen in der Stichprobe des Hofes beinhalten ein derart erhöhtes Risiko. In zwei davon wurde allerdings nicht auf potenzielle Risiken im Bereich der Menschenrechte hingewiesen und in den anderen drei wurde nur eine begrenzte Zahl von Risiken angeführt. Darüber hinaus waren die in der zweiten Spalte von **Abbildung 11** aufgeführten bereichsübergreifenden Risiken, die durch die Umsetzung mehrerer Maßnahmen in ein und demselben Land entstehen, nicht Gegenstand der Analyse.

Abbildung 11 – Potenzielle Risiken im Bereich der Menschenrechte im Zusammenhang mit mehreren EUTF-Maßnahmen in Libyen

Bestrebungen der EU	Aus dem EUTF Afrika geleistete Unterstützung	Bewertung der potenziellen Risiken, auf die in den Konzeptionsunterlagen nicht abgehoben wurde, durch den Hof
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Seeraumüberwachung • Verringerung der Zahl der Todesfälle auf See 	 <p>Ausrüstung, Boote und Schulungskurse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrüstung könnte von anderen Akteuren als den vorgesehenen Begünstigten genutzt werden. • Das geschulte Personal ist möglicherweise nicht dem Grundsatz der Schadensvermeidung verpflichtet. • Die Begünstigten akzeptieren möglicherweise nicht die Überwachung durch Dritte.
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Bedingungen in den Auffanglagern mit lebensrettenden Maßnahmen und Verbesserung der Menschenrechtslage für Migranten 	 <p>Bauarbeiten/Ausrüstung an Ausschiffungsorten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die libysche Küstenwache/Generalverwaltung für Küstensicherheit könnte die Kontrolle über die Ausschiffungsorte verlieren, und die Geber könnten nur begrenzten Zugang zu diesen Orten haben. • Die Ausschiffungsorte könnten von anderen, "inoffiziellen" Akteuren für nicht beabsichtigte Zwecke verwendet werden. • Fehlende Kontrolle: Der Hof konnte einen der finanzierten Ausschiffungsorte nicht besuchen, da der Eigentümer gewechselt hatte.
<ul style="list-style-type: none"> • Errichtung von Basiseinrichtungen, um Such- und Rettungseinsätze sowie Einsätze zur Überwachung und Kontrolle der Grenzen besser zu organisieren • Verbesserung der Überwachung der Landgrenzen 	 <p>Pkw und Busse</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Unterstützung aus dem EUTF Afrika hat möglicherweise die Verbringung von Migranten in Auffanglager erleichtert und so deren Überfüllung verschärft. • Pkw/Busse werden möglicherweise nicht von den vorgesehenen Begünstigten bzw. nicht zu den beabsichtigten Zwecken verwendet.
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Bedingungen in den Auffanglagern mit lebensrettenden Maßnahmen und Verbesserung der Menschenrechtslage für Migranten 	 <p>Bauarbeiten/Ausrüstung in Auffanglagern</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Akteure der humanitären Hilfe/Entwicklungszusammenarbeit haben möglicherweise keinen regelmäßigen Zugang zu den unterstützten Auffanglagern. • Von der Abteilung zur Bekämpfung illegaler Einwanderung (<i>Department for Combatting Illegal Immigration, DCIM</i>) geschlossene Auffanglager könnten von anderen, "inoffiziellen" Akteuren kontrolliert werden, die an Schleuseraktivitäten beteiligt sind. • Ausrüstung könnte nicht zu den vorgesehenen Zwecken verwendet werden oder verkauft worden sein. • Die Untervergabe könnte möglicherweise kriminellen Organisationen zugutegekommen sein.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

46 Was die Umsetzung betrifft, so stelle der Hof fest, dass die Maßnahmen den Risiken in Bezug auf den Grundsatz der Schadensvermeidung nicht ausreichend Rechnung trugen:

- Neun Maßnahmenbögen (10 der 16 Projekte in der Stichprobe) enthielten keine spezifischen Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken in Bezug auf die Schadensvermeidung. Allerdings wurden im Rahmen von sechs der zehn Projekte Maßnahmen durchgeführt, die diesem Grundsatz Rechnung trugen (Konsultation mit Stammesoberhäuptern, Bestandsaufnahme der natürlichen Ressourcen mit den lokalen Gemeinschaften, stärkere Ausrichtung auf Frauen als auf Männer, ähnliche Unterstützung für die lokale Bevölkerung und für Flüchtlinge, Schulungen zu Menschenrechten usw.). Ein Projekt minimierte das Risiko von Spannungen zwischen Aufnahmegemeinschaften und Rückkehrern, die wirtschaftliche Unterstützung erhalten, durch die Organisation von Gesprächsrunden und Wiedereingliederungsaktivitäten.
- Fünf Maßnahmenbögen (die anderen sechs Projekte) enthielten Maßnahmen zur Bewältigung von Risiken in Bezug auf die Schadensvermeidung, die sich nicht systematisch in konkreten Tätigkeiten oder in Indikatoren auf Projektebene niederschlugen, die ihre ordnungsgemäße Umsetzung bestätigt hätten (siehe Beispiel in [Kasten 7](#)).

Kasten 7

Beispiel von vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen, für deren Umsetzung im Zuge des Projekts dem Hof nur begrenzte Nachweise vorliegen

Im Maßnahmenbogen für die erste Phase eines Grenzmanagementprojekts in Libyen hieß es, dass italienische Strafverfolgungsbeamte den ordnungsgemäßen Einsatz der see- und landgestützten Ausrüstung überwachen würden und dass strenge Kriterien für die Auswahl und Überprüfung der libyschen Beamten angewandt würden, denen das Projekt zugutekommt. Der Hof sah keine ausreichenden Belege dafür, dass diese Minderungsmaßnahmen zu irgendeiner Zeit seit Beginn des Projekts im Jahr 2018 umgesetzt worden wären.

Im Maßnahmenbogen für die zweite Phase des Projekts wurde eine spezielle Schulung zu den vom Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen empfohlenen Grundsätzen und Richtlinien über die Menschenrechte an internationalen Grenzen erwähnt. Die vom Hof befragten Begünstigten gaben an, dass sie von anderen Interessenträgern, aber nicht vom Projektträger Schulungen zum Thema Menschenrechte erhalten hätten.

Das Schulungsprogramm des Projektträgers für den Zeitraum 2022–2024 umfasste Module zum internationalen Seerecht und zu den internationalen Menschenrechtsnormen sowie zu den internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst. Dem Hof liegen jedoch keine formellen Nachweise über den Umfang und Inhalt dieser Kurse (z. B. Kursübersicht, PowerPoint-Folien, Unterrichtsstunden, Anwesenheitsliste) vor, da es sich bei den meisten um praktische Schulungen handelte, die auf See durchgeführt wurden. Dem Hof wurde eine dreißigminütige Präsentation über die Ausarbeitung von Standardverfahren für die Durchführung von Such- und Rettungseinsätzen mit rechtlichen Auswirkungen auf die Menschenrechte übermittelt. Die entsprechende Schulung wurde im März 2023 in Rom für sechs hochrangige libysche Funktionsträger organisiert. Schulungen zu internationalen Normen, einschließlich Menschenrechten, im Zusammenhang mit Tätigkeiten im Bereich des Managements der Landgrenzen begannen erst 2023.

47 Die allgemeinen Bedingungen aller Finanzierungsvereinbarungen sehen vor, dass die Maßnahme ausgesetzt wird, wenn die EU förmlich eine Verletzung der Menschenrechte feststellt. Der Vertrag für ein Projekt enthielt eine neue Klausel, die die Lieferung von Ausrüstung von der Achtung des Grundsatzes der Schadensvermeidung und von der Achtung der Menschenrechte abhängig machte. Die Klausel wurde während der Projektdurchführung hinzugefügt und galt nicht für vorher übergebene Ausrüstung. Bei einem anderen Projekt galten ähnliche, aber weniger strenge Nutzungsbeschränkungen, aber es wurde in den allgemeinen Vertragsbedingungen darauf hingewiesen, dass die EU-Beschränkungen beachtet werden müssen. Allerdings wurde diese Klausel nicht systematisch auf alle Projekte angewandt, insbesondere nicht auf die Projekte, die mit Sicherheit, Grenzmanagement oder anderen sensiblen Tätigkeiten im Zusammenhang standen.

Die Überwachung der Menschenrechtssituation und die Berichterstattung darüber waren – trotz eines Pilotprojekts zur Überwachung durch Dritte – nicht ausreichend solide

48 Der Hof prüfte, ob die Kommission

- zuverlässige Partner für die Durchführung der zusätzlichen Überwachung von EUTF-Maßnahmen mit Fokus auf den Menschenrechten ermittelt hat;
- Verfahren eingeführt hat, mit denen Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Projekten des EUTF Afrika erfasst werden und deren Richtigkeit überprüft wird;
- klare Vorgaben für den Umgang mit Untersuchungen über sensible Projekte festgelegt hat;
- klare Kriterien für die Aussetzung von EUTF-Maßnahmen festgelegt hat.

Die Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Schadensvermeidung begannen im Jahr 2020, wurden in den eigenen Berichten der Kommission jedoch nicht ausreichend belegt

49 Nach Auffassung der Kommission liegt die Hauptverantwortung für die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und des Grundsatzes der Schadensvermeidung während der Durchführung bei den Projektträgern (Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten, Agenturen der Vereinten Nationen oder Nichtregierungsorganisationen). Der Hof stellte zwar fest, dass die Durchführungspartner Verfahrensrichtlinien vorgegeben hatten, doch wurden ihm keinerlei Belege für dokumentierte Kontrollen vorgelegt.

50 Das instabile Umfeld, in dem die Maßnahmen des EUTF Afrika durchgeführt werden, führt zu Herausforderungen hinsichtlich der Überwachung der Projekte. Die Kommission, die Projektträger und andere Auftragnehmer sind auf ähnliche Hindernisse gestoßen wie der Hof, wenn es beispielsweise darum ging, Zugang zu Auffanglagern und anderen Orten zu erhalten, für die eine behördliche Genehmigung erforderlich war. In Somalia und Libyen beauftragt die Kommission externe Auftragnehmer mit der Bewertung der Ergebnisse im Wege der Überwachung der Durchführung bestimmter Projekte. Eine große Mehrheit der vom Hof befragten Programmbeauftragten konnte die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Projekte vor Ort besuchen, doch ein Viertel von ihnen gab an, dass dies nicht möglich gewesen sei, hauptsächlich aufgrund begrenzter Ressourcen (Personal, Budget, Fahrzeuge) und/oder Sicherheitsbedenken. Der Hof überprüfte 58 Berichte über Kontrollbesuche im Zusammenhang mit Projekten des EUTF in den fünf von ihm besuchten Ländern und fand nur in einem von ihnen einen Hinweis darauf, dass Kontrollen hinsichtlich des Grundsatzes der Schadensvermeidung durchgeführt worden waren. Keiner der anderen 57 Berichte enthielt einen Hinweis auf derartige Kontrollen oder eine Erläuterung, warum keine Kontrollen erforderlich waren.

51 Seit 2020 haben die Berater in die ROM-Berichte Kontrollen hinsichtlich der Menschenrechte und des Grundsatzes der Schadensvermeidung aufgenommen. Laut diesen Kontrollen gab es bei 121 von 130 Projekten (93 %) keine Probleme hinsichtlich der Menschenrechte. Nach Feststellung der Berater für ROM wurden die Risiken in Bezug auf die Schadensvermeidung bei neun Projekten nicht gemindert.

Die Überwachung der Risiken im Bereich der Menschenrechte in Libyen ist neu, doch wurde keine Weiterverfolgung nachgewiesen

52 Im Dezember 2019 beauftragte die Kommission erstmals ein externes Beratungsunternehmen in Libyen mit der Überwachung folgender Aspekte:

- Umfang, in dem die Projekte des EUTF Afrika – im Einklang mit dem Ansatz, zu dem sich die EU verpflichtet hat – die Menschenrechte der Begünstigten gefördert und geschützt haben;
- Auswirkungen der Schulungstätigkeiten im Rahmen des EUTF Afrika auf die Achtung der Menschenrechte.

53 Die Überwachung der Menschenrechte durch Dritte ist ein komplexer und sensibler Mechanismus. Die EU hat diesen Ansatz erstmals in Libyen angewandt. In anderen Ländern, in denen die Menschenrechte gefährdet sein könnten, wurde dieser Mechanismus jedoch nicht eingeführt. Der Vertrag in Libyen deckte nicht die gesamte Durchführungsdauer der Verträge des EUTF Afrika ab. Während mit der Durchführung von Projekten des EUTF Afrika in Libyen im Jahr 2016 begonnen wurde und die Tätigkeiten bis 2025 fortgesetzt werden, erstellte der Auftragnehmer von September 2020 bis Dezember 2022 27 Monatsberichte. Dann gab es eine Lücke von neun Monaten, bevor im September 2023 ein zweiter Vertrag unterzeichnet wurde.

54 In allen monatlichen Überwachungsberichten wird ein breites Spektrum von Vorfällen und potenziellen Risiken beschrieben, die in den vorangegangenen Monaten in Libyen beobachtet wurden. Der Zweck der Überwachung hängt vom Kontext ab und umfasst nicht die Überprüfung der Auswirkungen aller Outputs und Tätigkeiten (z. B. elektrische Generatoren oder Schulungskurse) auf die Menschenrechte. Die Berichte liefern dem Personal des EUTF Afrika nützliche Informationen über die komplexe Situation vor Ort.

55 Die monatlichen Überwachungsberichte sind potenziell eine nützliche und neue Informationsquelle für die Kommissionsbediensteten, doch hat die Kommission kein Verfahren für die Weiterverfolgung der in diesen Berichten enthaltenen Informationen eingerichtet. Kommissionsbedienstete ohne fundierte Kenntnis der vom EUTF Afrika in Libyen finanzierten Tätigkeiten, insbesondere des jeweiligen Ortes, können weder die aufgezeigten Risiken mit den Projekten des Treuhandfonds in Verbindung bringen noch beurteilen, ob die von der EU finanzierte Ausrüstung bestimmungsgemäß und im Einklang mit dem Grundsatz der Schadensvermeidung eingesetzt wird.

56 Der Hof stellte im Zuge seiner Prüfungsarbeit fest, dass einige Kommissionsbedienstete sowohl in Brüssel als auch in der Delegation mit den Einzelheiten oder Orten der Tätigkeiten des EUTF Afrika in Libyen nicht vollständig vertraut waren. Die Umfrage des Hofes unter den Programmbeauftragten aller Fenster zeigte, dass mehrere von ihnen über keine umfassenden Informationen über den Ort der Outputs und Tätigkeiten verfügten.

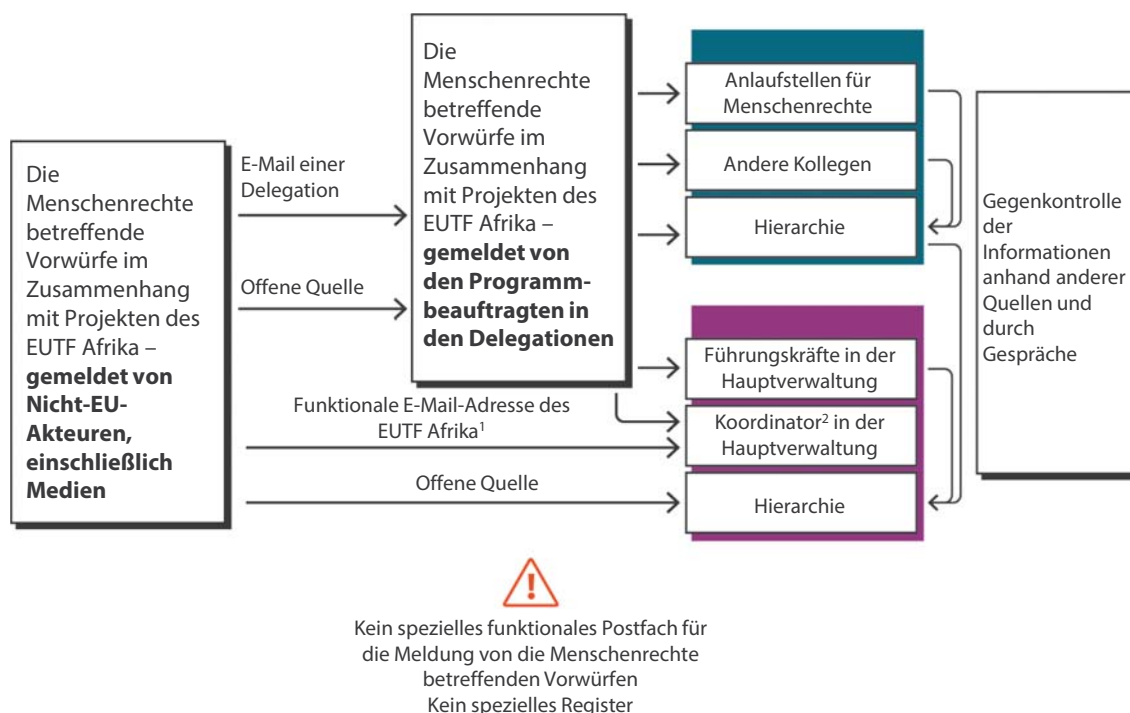
57 Die Kommission und der EAD haben die monatlichen Überwachungsberichte nicht an die Geber oder Projektträger des EUTF Afrika weitergeleitet. Allerdings erhielten die Projektträger Kopien von fünf thematischen Berichten, die Einzelheiten zu konkreten Risiken für Tätigkeiten des EUTF Afrika sowie diesbezügliche Empfehlungen enthielten. In diesen Berichten wurde auf das Fehlen einer systematischen und eingehenden Bewertung der Konfliktsensitivität hingewiesen. Die Kommission, der Auftragnehmer und die zuständigen Projektträger einigten sich auf einen Aktionsplan, der durch Überwachungsberichte im Rahmen des zweiten Vertrags weiterverfolgt wird (siehe Ziffer [54](#)).

Es gibt keine formellen Verfahren für die Meldung und Bewertung von mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen

58 Nach Auffassung der Kommission sind Vertragsklauseln, die im Falle eines Beschlusses der EU die Aussetzung einer Tätigkeit ermöglichen, Teil angemessener Schutzmaßnahmen zur Minderung von Risiken im Zusammenhang mit der Schadensvermeidung und den Menschenrechten. Der Hof fand jedoch weder klare oder dokumentierte Beispiele noch praktische Leitlinien dafür, welche Maßnahmen einen Beschluss der EU zur Aussetzung einer Tätigkeit auslösen könnten. Die Kommission hat erklärt, dass sie die Unterstützung im Falle eines direkten Zusammenhangs zwischen EU-Ausgaben und einem Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen aussetzen werde, und zwar auf der Grundlage einer individuellen Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung des länderspezifischen Kontexts. Doch obwohl Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen vorliegen, konnte die Kommission keine Beispiele für solche formellen Bewertungen im Zusammenhang mit Tätigkeiten des EUTF Afrika nennen. Die Kommission hat dem Hof Beispiele für Situationen genannt, die zur Aussetzung bestimmter Tätigkeiten in Libyen führen würden. Der Hof fand eindeutige Hinweise darauf, dass eine dieser Situationen eingetreten war, doch hat die Kommission die Tätigkeit des EUTF Afrika in Libyen bislang nicht ausgesetzt, da sie der Ansicht ist, dass die Unterstützung fortgesetzt werden müsse, um Leben zu retten und das Leid der Migranten zu lindern.

59 10 der vom Hof vertraulich befragten Programmbeauftragten des EUTF Afrika aus allen drei Fenstern gaben an, dass sie anderen Kollegen von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen berichtet hätten. Doch war die Kommission auf Ebene der Hauptverwaltung im Besitz von nur einer Aufzeichnung eines Vorwurfs. Die Kommission erklärte dem Hof, dass die Vorwürfe dem direkten Vorgesetzten der meldenden Person (Bereichsleiter, Leiter Zusammenarbeit, Leiter Finanzen und Vergabe, Delegationsleiter) mitgeteilt werden können, und zwar nach dem Grundsatz "Kenntnis nur wenn nötig", um die Vertraulichkeit der gemeldeten Informationen zu gewährleisten. Es gibt keine einheitlichen formellen schriftlichen Meldeverfahren für alle drei Fenster des EUTF Afrika. Vorwürfe können also verschiedenen Personen auf unterschiedlichen Wegen gemeldet werden (siehe [Abbildung 12](#)). Fast drei Viertel der Befragten gaben an, dass sie keine Leitlinien bezüglich der Weiterleitung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen erhalten hätten.

Abbildung 12 – Die Meldung und die Bearbeitung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Projekten des EUTF Afrika erfolgen auf vielfältige Weise



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Koordiniert die drei Fenster.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Antworten der Umfrage und von Gesprächen mit der Kommission.

60 Insbesondere im Falle eines Personalwechsels besteht das Risiko, dass Vorwürfe nicht vollständig dokumentiert und bearbeitet werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte weder die Kommission noch der EAD über ein gemeinsames vertrauliches Register, das dazu beigetragen hätte, eine ordnungsgemäße Registrierung und Bearbeitung der Vorwürfe zu gewährleisten. Daher kann der Hof nicht bestätigen, dass alle Vorwürfe weiterverfolgt wurden.

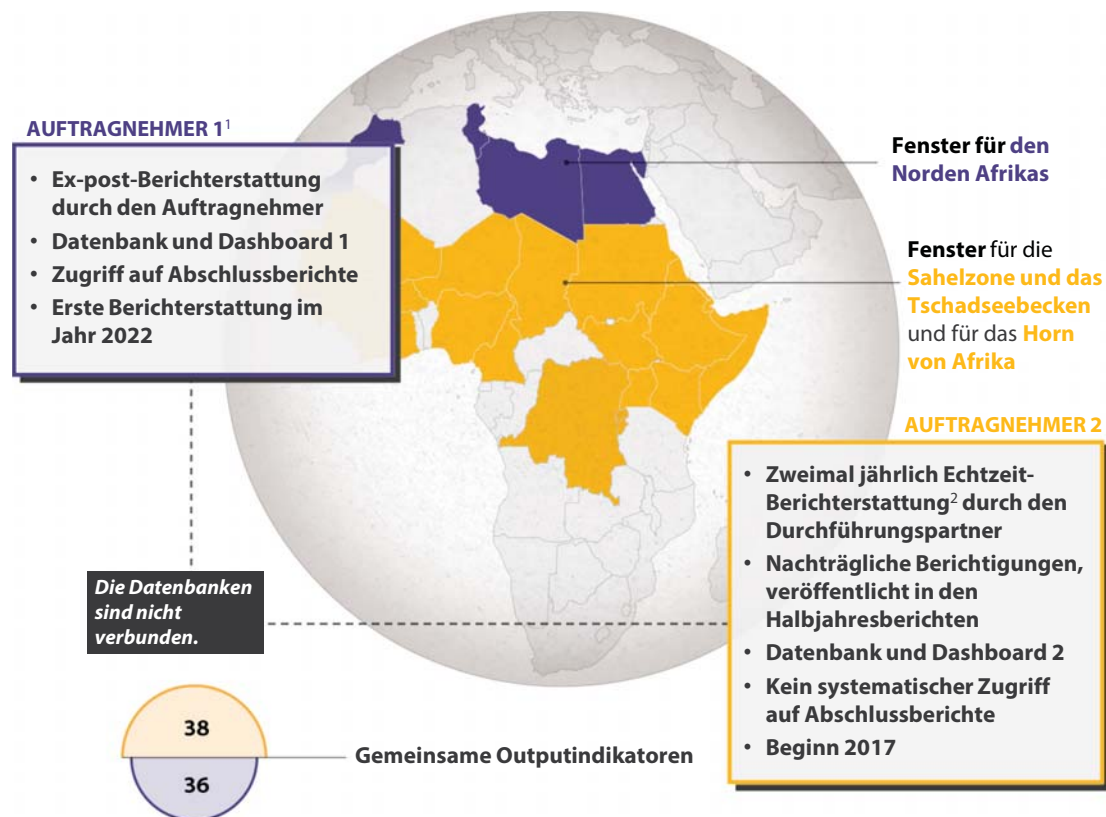
Bei einigen Elementen des Überwachungs- und Berichterstattungssystems mangelt es an Genauigkeit und zeigt sich noch nicht, welche Ansätze am besten funktioniert haben

Das Überwachungssystem aggregiert Outputindikatoren von allen Projekten, doch stellte der Hof fest, dass es dem System an Genauigkeit mangelt und dass es die Erfolge überzeichnet

61 Der Hof bewertete, ob die Ergebnisse des EUTF Afrika auf Projektebene und auf Ebene des Treuhandfonds wirksam überwacht wurden. Die Überwachung auf Projektebene erfolgt durch die Durchführungspartner und die operativen Führungskräfte des EUTF in den EU-Delegationen sowie in Form von ROM-Berichten und Überwachungsberichten Dritter. Im Rahmen des EUTF Afrika wurde ein neues und spezifisches System zur Messung der gemeinsamen Erfolge eingerichtet. Im Jahr 2018 empfahl der Hof der Kommission, die Überwachung des EUTF Afrika zu verbessern. Bereits 2017 war mit der Einrichtung eines neuen Überwachungs- und Lernsystems (*monitoring and learning system*, MLS) für den EUTF Afrika begonnen worden, um Informationen von allen Projekten des Treuhandfonds im Rahmen von 38 gemeinsamen Outputindikatoren für das SLC- und das HoA-Fenster sowie im Rahmen von 36 gemeinsamen Outputindikatoren für das NoA-Fenster zu aggregieren (siehe Beispiele in [Anhang IV](#)). Das MLS ist das wichtigste Instrument des EUTF Afrika für die Überwachung dieser gemeinsamen Outputindikatoren und die Weitergabe der Ergebnisse an die Interessenträger. Die Output-Zahlen erscheinen im Jahresbericht des EUTF Afrika und werden außerdem auf den Sitzungen des strategischen Ausschusses präsentiert und auf der [Website](#) des Treuhandfonds veröffentlicht, allerdings ohne dass eine unabhängige externe Überprüfung erfolgt.

62 Drei gesonderte externe Auftragnehmer haben für das MLS Daten erhoben und aggregiert sowie Studien und Analysen durchgeführt, was seit 2016 rund 18 Millionen Euro gekostet hat. Gegenwärtig verwaltet ein Auftragnehmer die Daten für das HoA- und das SLC-Fenster, und ein anderer ist für das NoA-Fenster zuständig (siehe [Abbildung 13](#)).

Abbildung 13 – Datenerhebung durch die Auftragnehmer als Grundlage für die Berichterstattung im Rahmen des MLS



¹ Die Zahlen für den Zeitraum 2017–2021 wurden ursprünglich von einem anderen Auftragnehmer gemeldet, doch die von Auftragnehmer 1 angewandte Methodik ermöglichte eine Berichterstattung über kumulierte Ergebnisse ab 2017.

² Die Echtzeit-Berichterstattung basiert nicht zwingend auf vorliegenden (offiziellen) beschreibenden Berichten, sondern zielt im Gegensatz zu der auf diesen Berichten basierenden Ex-post-Berichterstattung darauf ab, die Situation viertel- oder halbjährlich wiederzugeben.

Hinweis: Die auf dieser Karte dargestellten Grenzen und verwendeten Bezeichnungen stellen keine offizielle Billigung oder Anerkennung seitens der Vereinten Nationen dar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des MLS.

63 Der Hof hat die in *Anhang IV* aufgeführte Stichprobe von 11 Indikatoren zur Prüfung der Genauigkeit der Berichterstattung im Rahmen des MLS herangezogen. Der Hof stellte bei allen in die Stichprobe einbezogenen Projekten Fehler und Ungenauigkeiten fest. Es gab mehr Unstimmigkeiten bei der Berichterstattung über das SLC- und das HoA-Fenster als bei derjenigen über das NoA-Fenster. Dies liegt zum Teil daran, dass sich der Berater für das NoA-Fenster auf Informationen stützte, die von den Projektträgern übermittelt wurden, nachdem sie durch die operativen Führungskräfte der Kommission validiert worden waren, und dass er sich bemühte, Doppelzählungen zu vermeiden, indem er einen vorsichtigeren Ansatz verfolgte. Bei den anderen Fenstern wurden die Daten vierteljährlich in das MLS aufgenommen, bevor die Führungskräfte der Kommission die Berichte validiert hatten.

Die Unstimmigkeiten sind zurückzuführen auf

- Änderungen der Methodik (das MLS wurde im Jahr 2017 eingerichtet, nachdem die ersten Projekte bereits vergeben waren);
- methodische Mängel (siehe *Kasten 8*);

Kasten 8

Beispiel eines methodischen Mangels, der zu einer fehlerhaften Berichterstattung führt

In Äthiopien wurde ein Projekt durchgeführt, um den Mangel an Handwaschpunkten zu beheben und so die Übertragung von COVID-19 zu verlangsamen. Der Projektträger meldete 100 Handwaschstationen, doch das MLS meldete diese Outputs als 100 separate Einheiten und nicht als eine einzige errichtete und/oder sanierte soziale Infrastruktur. Nach Auffassung des Hofes hätte diese Ausrüstung als "Mikroinfrastrukturen (Latrinen, Brunnen, Elektrizität)" unter dem Indikator für "Grundversorgung" gemeldet und als eine einzige Einheit gezählt werden müssen.



© Projektträger. Alle Rechte vorbehalten.

- eine zu hohe Ausweisung von Outputs bei 13 der 16 Projekte (dies erfolgt häufiger als eine zu niedrige Ausweisung; beispielsweise Doppelerfassung von Begünstigten, Infrastrukturen oder Gebieten) (siehe [Kasten 9](#));
- die mangelnde Weitergabe detaillierter Informationen seitens der Projektträger, wie sie der Hof bei seinen Besuchen vor Ort feststellte.
- Schwierigkeiten, auf welche die Auftragnehmer des MLS stoßen, wenn es darum geht, genaue und aktuelle Daten von den Durchführungspartnern zu erhalten.

Kasten 9

Beispiele für eine zu hohe Ausweisung und eine irreführende Darstellung der Anzahl von Industriegebieten und gewerblichen Infrastrukturen

Bei vier Projekten in der Stichprobe des Hofes wurde gemeldet, dass insgesamt 62 "Industriegebiete und/oder gewerbliche Infrastrukturen errichtet, erweitert oder verbessert" worden seien. Der Hof stellte fest, dass von den vier Projekten keine Industriegebiete betroffen waren. Die Outputs, die der Hof überprüfen konnte, bezogen sich auf Geschäftsinfrastrukturen oder Ausrüstung. Der Hof konnte keine ausreichenden Informationen einholen, um das Bestehen von 33 der 62 gemeldeten Einheiten zu bestätigen, oder die Einheiten wurden im MLS falsch gemeldet.

Bei einem Projekt wurden 12 Outputs im Rahmen dieses Indikators ausgewiesen. Der Hof besuchte eine der unterstützten Strukturen und stellte fest, dass sie bereits seit mehreren Jahren bestand und von den lokalen Behörden errichtet worden war. Unterstützung aus dem EUTF Afrika war nur in Form von kleinen IT-Geräten geleistet worden: einem Laptop, einem Drucker, einem Headset und einem Notepad.

64 Der Hof hatte in seinem Bericht von 2018 die Empfehlung ausgesprochen, dass die Projektplanungsrahmen konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und terminierte Ziele (*specific, measurable, achievable, realistic and timed*; SMART-Ziele) enthalten sollten (siehe [Anhang I](#)). In ihren Antworten auf den Bericht erklärte die Kommission, dass sie sicherstellen werde, dass die Indikatoren SMART-konform sind. Die Projektplanungsrahmen wurden seitdem aktualisiert. Doch sind die zur Messung der allgemeinen und spezifischen Ziele verwendeten Indikatoren nach wie vor nicht in vollem Umfang konkret, sachgerecht, messbar oder erreichbar (siehe [Kasten 10](#)). Die Fortschrittsmessung wird dadurch erschwert, dass für fast die Hälfte der Indikatoren keine klaren Ausgangswerte vorliegen und dass bei einem Drittel die Zielvorgaben unklar sind oder fehlen. Seit 2020 haben die Auftragnehmer, die die ergebnisorientierte Überwachung bei den Projekten des EUTF Afrika durchführen, Probleme bei den Projektplanungsrahmen von mehr als der Hälfte der überwachten Projekte festgestellt.

Kasten 10

Beispiel eines nicht SMART-konformen Indikators

Bei einem Projekt wurde der Indikator "Wahrnehmung nationaler und internationaler Experten und Anteil der Experten, die einen Rückgang der irregulären Migration und eine Minderung der aus ihr resultierenden Anfälligkeiten wahrnehmen" gewählt, um die Fortschritte im Hinblick auf das Ziel "Minderung der aus der irregulären Migration resultierenden Anfälligkeiten und Bekämpfung der irregulären Migration" zu messen.

Dieser Indikator ist nicht konkret: Er stützt sich auf Meinungen und enthält auch keine Angaben dazu, welche Experten zu konsultieren und welche Quellen für die Datenerhebung zu nutzen sind. Es ist kein Ausgangswert für den Indikator festgelegt und die einzige Zielvorgabe ist ein "Rückgang".

Es gibt noch immer nicht genügend Daten, um zu belegen, wie nachhaltig der EUTF Afrika die Ursachen von irregulärer Migration und Zwangsvertreibungen bekämpft

65 Der Hof prüfte, ob die Berichterstattung für den EUTF Afrika korrekt ist und ein angemessenes Bild der Erfolge (Effizienz, Wirksamkeit, Auswirkungen) und Herausforderungen vermittelt. Ferner untersuchte er, ob die Outputs der von ihm besuchten Projekte nach Abschluss weiter bestanden oder weiter genutzt wurden und ob die Projekte zu positiven Wirkungen und Auswirkungen hinsichtlich der Entwicklung beigetragen haben.

Die gemeldeten Erfolge sind positiv, stehen aber nicht für die besten Ansätze zur Reduzierung von irregulärer Migration und der Zwangsvertreibungen

66 Aus den ROM-Berichten geht hervor, dass die Hälfte aller Outputs des EUTF Afrika die erwartete Qualität aufweisen. Der Berichterstattung zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes zufolge war ein erheblicher Teil der geplanten Tätigkeiten, Ausrüstungen oder Bauwerke der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Projekte bereits durchgeführt, geliefert bzw. errichtet worden, aber nicht alle (siehe [Anhang II](#)). Allerdings befanden sich fünf der 16 Projekte noch in der Durchführung. Im Zuge seiner Vor-Ort-Besuche stellte der Hof fest, dass die Projektträger von drei Projekten zu hohe Angaben zu ihren Outputs gemacht haben (siehe Beispiel des als abgeschlossen gemeldeten Baus eines Gebäudes für eine Handwerkstatt, [Foto 3](#)).

Foto 3 – Unfertiges Handwerkstattgebäude bei Vertragsende



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

67 Für den EUTF Afrika wurden weder Ausgangswerte noch Zielvorgaben zur Messung allgemeiner Verbesserungen und Erfolge festgelegt. Darüber hinaus ist es nicht möglich, die Daten zu den Wirkungen für das Portfolio des EUTF Afrika auf die gleiche Weise zu aggregieren wie die Output-Daten, was hauptsächlich daran liegt, dass vor der Planung keine gemeinsamen Wirkungsindikatoren für den Treuhandfonds ausgearbeitet wurden¹⁸. Die Überwachungsberichte des EUTF Afrika enthalten jedoch projektspezifische Analysen für das SLC- und das NoA-Fenster. Für das HoA-Fenster wurde eine begrenzte Anzahl von Indikatoren aus ähnlichen Projekten aggregiert, wobei der Schwerpunkt auf dem Nutzen der Unterstützung aus dem EUTF Afrika für die Haushaltseinkommen, die Ernährungssicherheit, Ernährung und Gesundheit, die Verringerung der irregulären Migration und die Migrationssteuerung lag.

¹⁸ Überwachungs- und Lernsystem des EUTF Afrika – Horn von Afrika, Dezember 2023, S 14.

68 Eine große Zahl problematischerer Projekte des EUTF Afrika (220 zum Zeitpunkt der Prüfung) wurde im Wege von ROM-Berichten überwacht. In zwei Dritteln dieser Berichte wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die beabsichtigten Wirkungen gefährdet seien. Selbst nach sieben Jahren und trotz der gewonnenen Erkenntnisse und einer Halbzeitüberprüfung ist die Kommission immer noch nicht in der Lage, die effizientesten und wirksamsten Ansätze zur Reduzierung der irregulären Migration und der Zwangsvertreibungen in Afrika zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten.

69 Der Hof stellte fest, dass bei einem der Projekte in seiner Stichprobe die allgemeinen und spezifischen Ziele erreicht wurden und dass dies bei 11 Projekten zum Teil der Fall war (siehe [Anhang II](#)). Datenlücken und das Fehlen von SMART-konformen Indikatoren erschweren jedoch die präzise Messung der Wirkungen und Auswirkungen (siehe Beispiel in [Kasten 10](#)). Bei den anderen vier Projekten befinden sich noch Tätigkeiten in der Durchführung.

Die gemeldeten Ergebnisse sind durch Probleme im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit und Überbewertung beeinträchtigt

70 In Mauretanien prüfte der Hof ein sicherheitsbezogenes Projekt, das die Schulung und Ausrüstung von mobilen Sicherheitskräften, insbesondere in weiter abgelegenen Gebieten, betrifft und darauf abzielt, die öffentliche Sicherheit zu verbessern und zur Stabilität des Landes beizutragen. Die Sicherheitskräfte haben im Falle von Überschwemmungen Menschen und Eigentum evakuiert sowie geschmuggelte Waffen und Drogen, geschmuggelten Treibstoff sowie irreguläre Migranten abgefangen. Sie haben auch dabei geholfen, verurteilte Terroristen festzunehmen, die aus dem Gefängnis geflohen waren. Das Projekt war erfolgreich, allerdings nicht im Hinblick auf seine transnationalen Ziele (es gab keine regionale Koordination mit anderen Ländern).

71 Drei der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Projekte dienten der Unterstützung des Grenzmanagements und insbesondere der Grenzkontrolle, doch gab es für keines dieser Projekte einen Ergebnisindikator, mit dem sich die Zahl der geretteten bzw. abgefangenen Personen oder die Auswirkungen auf die Migrationsströme messen ließ. Insgesamt liegen nicht genügend Daten vor, um die Auswirkungen der Unterstützung aus dem EUTF Afrika zu belegen, insbesondere im Hinblick auf die Verringerung der Zahl der Migranten, die die zentrale Mittelmeerroute nutzen (siehe ein aus den drei Projekten ausgewähltes Beispiel in [Kasten 11](#)).

Kasten 11

Trotz Verbesserungen gibt es noch immer nicht genügend Daten, um einen klaren Zusammenhang zwischen der Unterstützung aus dem EUTF Afrika und den Kapazitäten der libyschen Behörden in den Bereichen Grenzmanagement und Migrationssteuerung herzustellen

Seit 2018 erhielt die libysche Generalverwaltung für Küstensicherheit Schulungen und Ausrüstung, insbesondere reparierte Boote, doch ist ihre Rolle bei Such- und Rettungseinsätzen sehr viel begrenzter als die der libyschen Küstenwache. Der wichtigste libysche Akteur zur See ist die libysche Küstenwache, die im Juni 2023 ihr erstes aus dem EUTF Afrika finanziertes Boot erhielt.

Mit Ausnahme der Jahre 2019 und 2020 ist die gemeldete Zahl der nach Libyen zurückgeführten Menschen nach wie vor höher als im Jahr 2016. Die Quote der Rückführungen nach Libyen im Vergleich zu den Ausreisen begann jedoch 2019 zu sinken, und das, obwohl die Zahl der Menschen, die Europa über die zentrale Mittelmeerroute erreichen, seit 2019 stetig gestiegen ist. Dennoch ist die Zahl der Migranten, die Libyen verlassen, und die Zahl der Ankünfte in Italien nach wie vor viel niedriger als 2016.

Schließlich verfügt Libyen über keine nationale Leitstelle für Such- und Rettungseinsätze, und seine Seenotrettungsleitstelle ist noch nicht betriebsbereit, obwohl im Dezember 2021 aus dem EUTF Afrika finanzierte Ausrüstung geliefert wurde (siehe [Foto 4](#)).

Foto 4 – Verschlossene und ungenutzte Container, die für die künftige Seenotrettungsleitstelle in Tripolis bestimmt sind



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

In Berichten über die Überwachung der Menschenrechtssituation, die für die Kommission erstellt wurden (siehe Ziffer 54), wurde darauf hingewiesen, dass die libyschen Küstenbehörden nicht immer auf Seenotfälle reagieren und auch nicht systematisch die humanitären Organisationen informieren, die Unterstützung beim Ausschiffen leisten können. In diesen Berichten wurde ferner darauf hingewiesen, dass die Such- und Rettungseinsätze auf See auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die möglicherweise gegen das Völkerrecht verstößt.

72 Die Stichprobe des Hofes umfasste fünf Projekte, in deren Rahmen Flüchtlingen und Migranten Schutz geboten werden sollte. Zwei Projekte in Äthiopien und eines in Gambia unterstützten Maßnahmen zur Verbesserung der Wiedereingliederung von zurückgekehrten Migranten und zur Stärkung der nationalen Strukturen. Trotz wertvoller logistischer und materieller Unterstützung trat das nationale Migrationskoordinationsgremium Gambias nur selten zusammen, erarbeitete jedoch einen Aktionsplan für 2023/2024; ferner stellte das Netzwerk der Migrationsinformationszentren seine Tätigkeiten ein, als die Finanzierung endete. Sowohl das äthiopische als auch das gambische Projekt sahen Pläne für ein Verweisungssystem vor, damit Informationen über Migranten für die weitere Unterstützung an andere Partner weitergegeben werden können. Der Hof stellte fest, dass die Online-Plattform in Gambia nicht systematisch von allen Gebern genutzt wurde und dass sich die Verweisungen auf einen Ad-hoc-Austausch (E-Mail oder Telefon) stützten, was die Gefahr einer Doppelunterstützung mit sich brachte (siehe **Kasten 12**). In Äthiopien war die Online-Plattform überhaupt nicht in Betrieb.

Kasten 12

Beispiel einer wiederholten Unterstützung aus dem EUTF Afrika, mit der keine Ergebnisse erzielt wurden

Im Jahr 2018 erhielt ein Begünstigter in Gambia im Rahmen eines Projekts des EUTF Afrika zur Unterstützung der Wiedereingliederung eine Schulung und eine Finanzhilfe für die Gründung eines Unternehmens in der Geflügelwirtschaft. Er hatte Hühner, Futter, Medikamente und Ausrüstung erhalten.

Im Jahr 2022 erhielt er die gleiche Unterstützung wie im Jahr 2018, bestätigte jedoch mündlich, dass er zuvor keinerlei Tätigkeit ausgeübt hatte.

Als ihn der Hof im Jahr 2023 besuchte, hatte er bereits alle seine Tiere verkauft und war auch dieses zweite EU-finanzierte Projekt nicht mehr in Betrieb.

73 Ein Projekt in Libyen bietet Migranten und Flüchtlingen an einer Reihe von Orten sektorübergreifende Hilfe. Doch haben die humanitären Hilfsorganisationen nur einen sehr begrenzten Zugang zu diesen Orten, was ihre Möglichkeiten, Menschen in Not zu helfen, einschränkt. Einige der vom Hof befragten Rückkehrer hatten Sachleistungen (Zahnbürste, Zahnpasta, Seife) erhalten, die sie nicht verwenden konnten, da sie keinen Zugang zu Wasser hatten. Über andere Dinge wie Kleidung und Decken freuten sie sich jedoch. In von der EU finanzierten Berichten über die Überwachung der Menschenrechtssituation wurde auf die Veruntreuung von materieller Unterstützung aufmerksam gemacht. Die libysche Behörde, die die offiziellen Auffanglager betreibt, hat einige davon geschlossen und konnte dem Hof keine Auskunft darüber geben, wer nun für die Gebäude verantwortlich ist, für die Unterstützung aus dem EUTF Afrika geleistet wurde. Der Hof konnte keines der aus dem EUTF Afrika finanzierten Auffanglager besichtigen, da ihm die libyschen Behörden den Zugang verweigerten. Laut den Berichten über die Überwachung der Menschenrechtssituation haben sich die Lebensbedingungen in den Auffanglagern nach der Durchführung von Arbeiten leicht verbessert, an der Behandlung der Insassen hat sich jedoch nichts geändert.

74 10 der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Projekte bestanden in Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Chancen. Aus den Projektberichten geht eine Einkommenssteigerung für die Begünstigten der Unterstützung hervor. Der Hof traf mit Begünstigten aller zehn Projekte zusammen, die im Allgemeinen mit der erhaltenen Unterstützung zufrieden waren, auch wenn einige beanstandeten, dass sie ihren Bedürfnissen nicht vollständig entsprochen habe.

75 Acht dieser zehn Projekte wiesen insgesamt 14 028 geschaffene Arbeitsplätze aus. Aus der der Stichprobe des Hofes zugrunde liegenden Dokumentation geht allerdings hervor, dass diese Zahl deutlich überhöht ist. Die Besuche des Hofes vor Ort ergaben, dass viele Tätigkeiten und damit auch die geltend gemachten Arbeitsplätze nicht nachhaltig waren (siehe **Kasten 13**). Es ist schwierig, langfristigen Bedarf innerhalb der Laufzeit eines Projekts zu befriedigen. Die Begünstigten erhielten nur wenig Unterstützung sowie unzureichende Anleitung oder Unterrichtung, um in der Lage zu sein, einen plausiblen Geschäftsplan auszuarbeiten, Marktanalysen durchzuführen oder sich die Grundlagen der Buchführung anzueignen. In einem der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Maßnahmenbögen heißt es, dass sich Schulungen und Unterstützung für kleinmaßstäbliche Tätigkeiten zur Schaffung von Lebensgrundlagen im Hinblick auf eine anschließende Erwerbstätigkeit oder bessere Eigenständigkeit nicht immer als erfolgreich erwiesen haben. Auf dieses Risiko wurde jedoch bei den anderen Projekten, bei denen ähnliche Tätigkeiten durchgeführt wurden, nicht hingewiesen.

Kasten 13

Beispiele für nicht nachhaltige Erfolge

Die im Rahmen eines Projekts in Äthiopien geschaffenen Arbeitsplätze waren nicht nachhaltig

Ein Projekt zur Verhinderung irregulärer Migration durch Förderung der Beschäftigung in Äthiopien verringerte die Arbeitslosenquote in fünf migrationsanfälligen Gebieten um nur 0,32 % und erreichte damit lediglich 3,61 % des gesetzten Ziels. Im Jahr 2021 waren schätzungsweise 3 335 von 5 422 Arbeitsplätzen nach dreimonatiger Beschäftigung noch vorhanden. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im Jahr 2023 lagen jedoch keine Folgedaten zu den geschaffenen Arbeitsplätzen vor. Daher ist unklar, wie nachhaltig die Arbeitsplätze waren und inwieweit das Projekt dazu beitrug, Rückkehrer von einem erneuten Ausreiseversuch abzuhalten.

Schlachthanlage und Geflügelstall wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit nicht in Betrieb

Im Rahmen eines Projekts in der Region Sahelzone und Tschadseebecken wurde im Jahr 2021 eine Modellfarm für die Geflügelverarbeitung finanziert, bestehend aus einem solarbetriebenen Hühnerstall für 1 000 Vögel, einer containerisierten Schlachthanlage, einem Büro, Lagerhallen, öffentlichen Toiletten und einem 60-kVA-Generator. Dabei wurden auch die Räumlichkeiten für die Jugendvereinigung finanziert, die die Farm betreibt.

Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes erklärte der Begünstigte, dass die Fortführung des Betriebs wirtschaftlich nicht rentabel sei. Die Räumlichkeiten standen leer (siehe [Foto 5](#)), und die Vereinigung stand mit nicht aus der EU stammenden Investoren für die Verpachtung in Kontakt.

Foto 5 – Ungenutzte Schlachthanlage



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

76 Die Unterstützung von Dorf-/Kreditgenossenschaften und von Einkommenschaffenden Tätigkeiten kann als geschaffene Arbeitsplätze gezählt werden. Im Einklang mit der Methodik sollten die entsprechenden Zahlen jedoch erst nach einer nach sechs Monaten durchgeführten Prüfung der Ergebnisse als Arbeitsplätze ausgewiesen werden. Da die Erfolgsquoten nicht gemessen werden, lässt sich allerdings nicht exakt feststellen, wie viele neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Gemäß der Methodik sollten nebenbei entstandene (indirekte und "induzierte") Arbeitsplätze grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Doch bei zwei der 16 Projekte in der Stichprobe des Hofes wurden auch indirekte oder induzierte Arbeitsplätze gemeldet.

77 Der Hof überprüfte 57 Begünstigte, die wirtschaftliche Unterstützung erhielten, um eine Geschäftstätigkeit auf- oder auszubauen. Wenngleich drei der Maßnahmen noch nicht abgeschlossen waren, hatten 42 Unternehmen zum Zeitpunkt der Prüfung noch ganz oder teilweise Bestand; allerdings wiesen 21 von ihnen ein Risiko im Hinblick auf die Tragfähigkeit auf. Bei zwei in Äthiopien umgesetzten Projekten wurden den Begünstigten Zuschüsse unter der Bedingung gewährt, dass diese sich am finanziellen Risiko beteiligen. Der Hof besuchte einen solchen Empfänger eines Kleinzuschusses, der 40 % der Gesamtinvestition beigesteuert hatte und seine Geschäftstätigkeit immer noch unterhielt (siehe [Foto 6](#)).

Foto 6 – Ladengeschäft im Flüchtlingslager in Kebri Beyah (Äthiopien)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

78 Im Rahmen eines Projekts in Tunesien konnten erfolgreich Start-ups gegründet werden, weil mithilfe eines Zuschusses von 27 000 Euro pro Start-up ein umfassendes Coaching bereitgestellt wurde und dabei die persönlichen Entscheidungen der Begünstigten berücksichtigt wurden. Es war auch auf eine wesentlich kleinere Zahl von Begünstigten ausgerichtet und bot eine stärker konzentrierte Unterstützung als andere Projekte.

79 Das Umfeld, in dem die Maßnahmen des EUTF Afrika durchgeführt werden, ist fragil und instabil und gefährdet die Nachhaltigkeit der Unterstützung. Insgesamt stellte der Hof fest, dass 33 der 115 untersuchten Investitionen (Unternehmen, Bauwerke und Ausrüstung) zum Zeitpunkt seines Besuchs nicht mehr in Betrieb waren und bei weiteren 66 die Nachhaltigkeit in Gefahr war. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes hatte den Eindruck, dass beim EUTF Afrika ausreichend Wert auf längerfristige Wirkungen und auf die Nachhaltigkeit der Projekte gelegt wird. Mehr als 60 % stimmten jedoch auch der Aussage zu, dass die nationalen Behörden die Projektaktivitäten nicht systematisch weiterverfolgten oder übernahmen. Im Rahmen der Erfahrungsauswertung von 2021 wurde auch auf das Fehlen von Ausstiegsstrategien hingewiesen, was zu Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Ergebnisse des EUTF Afrika Anlass gibt¹⁹.

80 Nach Angaben der Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten und der Mitarbeiter der EU-Delegationen hat der EUTF Afrika den EU-Mitgliedstaaten geholfen, Migrationsdialoge mit Partnerländern zu führen. Er hat insbesondere Akteuren Türen geöffnet, die nicht in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, wie etwa Innenministerien und Verteidigungs- oder Sicherheitskräften. Ein Ziel des EUTF Afrika war es, zu "Dialogen" über die Migration beizutragen, insbesondere in Gambia und Äthiopien. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren Migrationsdialoge im Gange; in Äthiopien wurden sie nach dem Ende des Konflikts in Tigray wieder aufgenommen.

¹⁹ ALTAI, [Learning Lessons from the EUTF](#), Phase 2, 2021, S. 25 und 28.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

81 In den acht Jahren seines Bestehens wurde im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika ein neuer Ansatz entwickelt, um Informationen über die Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibungen zu erheben, Risiken im Bereich der Menschenrechte in einem instabilen Umfeld zu ermitteln und über die kumulierten Erfolge seiner Maßnahmen Bericht zu erstatten. Im Rahmen der Projekte des EUTF Afrika wurde die Erzielung vieler der geplanten Outputs gemeldet, und die Ziele der Projekte wurden teilweise erreicht. Dennoch ist die finanzielle Unterstützung aus dem EUTF Afrika nach wie vor nicht ausreichend auf die vereinbarten Prioritäten ausgerichtet. Darüber hinaus bestehen Herausforderungen im Hinblick auf die Berichterstattung, die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Ergebnisse und die Wahrung der Menschenrechte.

82 Der EUTF Afrika hat dazu beigetragen, dass die Migration weiterhin einen hohen Stellenwert auf der Entwicklungs- und Politikagenda hat. In seiner früheren Prüfung des EUTF Afrika kam der Hof zu dem Schluss, dass der Treuhandfonds zwar ein flexibles Instrument ist, aber zielgerichteter hätte konzipiert werden müssen. Daher empfahl der Hof unter anderem, von forschungs- und evidenzbasierten Berichten Gebrauch zu machen, um den Fokus der allgemeinen Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika zu schärfen. Auf Ebene der Strategie hat sich jedoch nicht viel geändert, und die Unterstützung ist nach wie vor nicht ausreichend fokussiert. Der Vorstand hat im Jahr 2018 spezifischere Prioritäten befürwortet, die jedoch wenig Einfluss auf die strategischen Entscheidungen oder finanzierten Maßnahmen hatten. Siehe Ziffern [23–26](#) und [80](#).

83 Alle vom Hof geprüften Projekte entsprachen einem Bedarf, allerdings nicht dem dringendsten. Die Zuweisung der Mittel erfolgte nicht auf der Grundlage von migrationsspezifischen Indikatoren. Die Entscheidungen im Rahmen des EUTF Afrika konnten rasch getroffen werden, doch aus dem Treuhandfonds wurde weiterhin ein breites Spektrum an Sektoren und Maßnahmen unterstützt, und die Auftragsvergabe erfolgte weniger schnell. Siehe Ziffern [27–28](#).

84 Im Vergleich zur bisherigen Entwicklungshilfe wurde beim EUTF Afrika angestrebt, Unterstützung vor allem auf der Grundlage evidenzbasierter Informationen zu gewähren. Im Rahmen des EUTF Afrika wurde die Veröffentlichung von mehr als hundert forschungsbasierten Berichten finanziert, um zur Bedarfsermittlung beizutragen. Doch stand die überwiegende Mehrheit dieser Berichte erst zur Verfügung, als fast alle Mittel des EUTF Afrika bereits gebunden waren. Sie waren dennoch hilfreich bei der Ausarbeitung von Aktionsplänen im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 und haben der Kommission wertvolle Informationen über die Triebkräfte und Dynamiken von Konflikten, irregulärer Migration und Vertreibung in Afrika geliefert. Siehe Ziffern [29–37](#).

Empfehlung 1 – Die evidenzbasierte Ausrichtung auf geografische Gebiete und Begünstigte stärken

Um ihre künftige Unterstützung für die Prävention und Steuerung der irregulären Migration zu priorisieren und gezielter auszurichten, sollte die Kommission die wichtigsten geografischen Gebiete und Bedarfe anvisieren und zu diesem Zweck migrationsspezifische Daten und forschungsbasierte Informationen nutzen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

85 Die Verweise auf gewonnene Erkenntnisse in den Maßnahmenbögen waren kurz und allgemein gehalten und stellten keine früheren Herausforderungen, Schwierigkeiten oder bewährten Verfahren heraus. Der Hof stieß auf Projektaktivitäten, die nicht dem dringendsten Bedarf im Zusammenhang mit der Migration entsprachen, und auf andere, die nicht mehr nachhaltig waren. Im Rahmen des EUTF Afrika wurden zwei Erfahrungsberichte in Auftrag gegeben, doch standen diese erst kurz vor dem Ende der Auftragsvergabe für Maßnahmen des EUTF Afrika zur Verfügung. Siehe Ziffern [34–39](#).

Empfehlung 2 – Die den EUTF Afrika betreffenden Dokumente in ein Zentralregister aufnehmen, damit sie in künftige Maßnahmen einfließen können, und in den Maßnahmenbögen mehr Informationen zu den gewonnenen Erkenntnissen bereitstellen

Im Hinblick auf ihre künftigen Entwicklungsmaßnahmen, auch im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, sollte die Kommission die aus den Projekten des EUTF Afrika gewonnenen Erkenntnisse in ein Zentralregister aufnehmen. Ferner sollte sie den die gewonnenen Erkenntnisse betreffenden Abschnitt der Maßnahmenbögen um die Angabe der zurate gezogenen Dokumente und die Auflistung der in dem betreffenden Land oder anderswo bei ähnlichen Tätigkeiten beobachteten Schwierigkeiten und bewährten Verfahren erweitern.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026

86 Die Projekte des EUTF Afrika werden in einem schwierigen Umfeld durchgeführt, in dem die Hilfe für nicht beabsichtigte Zwecke zweckentfremdet werden kann. In diesem Zusammenhang waren die Ex-ante-Kontrollen der potenziellen Auswirkungen eines Projekts auf die Menschenrechte nicht umfassend genug. Wenn ein Maßnahmenbogen Minderungsmaßnahmen enthielt, schlugen sich diese nicht systematisch in konkreten Tätigkeiten oder in Indikatoren auf Projektebene nieder, die die ordnungsgemäße Umsetzung der Maßnahmen bestätigen würden. Siehe Ziffern [42–46](#).

87 Das instabile Umfeld, in dem die Maßnahmen des EUTF Afrika durchgeführt werden, führt zu Herausforderungen hinsichtlich der Überwachung der Projekte. Angesichts der erhöhten Risiken in Libyen entschied sich die Kommission für eine Überwachung durch Dritte, um die Auswirkungen der Tätigkeiten des EUTF Afrika auf die Menschenrechte in diesem Land besser im Blick zu behalten. Dies geschah so zum ersten Mal. Durch diese Praxis wird eine nützliche Informationsquelle zu den Risiken im Bereich Menschenrechte in Libyen erschlossen; eine Weiterverfolgung dieser Risiken wurde jedoch nicht nachgewiesen. Siehe Ziffern [52–57](#).

88 Nach Auffassung der Kommission sind Vertragsklauseln, die im Falle eines Gerichtsurteils oder eines Beschlusses der EU die Aussetzung einer Tätigkeit ermöglichen, Teil angemessener Schutzmaßnahmen zur Minderung von Risiken im Zusammenhang mit der Schadensvermeidung und den Menschenrechten. Die Kommission verfügt über keine formellen internen Verfahren für die Meldung, Erfassung und Weiterverfolgung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit von der EU finanzierten Projekten. Ganz gleich, woher die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen oder Verstößen gegen den Grundsatz der Schadensvermeidung kommen: Es gibt kein System für den Nachweis, dass derartige Informationen ordnungsgemäß geprüft und bei der Entscheidung über die Fortsetzung oder Aussetzung der EU-Unterstützung berücksichtigt werden. Siehe Ziffern **58–60**.

Empfehlung 3 – Die Ermittlung von Risiken im Bereich Menschenrechte intensivieren und Minderungsmaßnahmen ergreifen

Zur Stärkung der Achtung des Grundsatzes der Schadensvermeidung bei der Beschlussfassung über künftige Entwicklungsmaßnahmen sollte die Kommission

- a) das konkrete Ausmaß des Risikos im Bereich der Menschenrechte bereits in der Konzeptions- und Formulierungsphase systematisch bewerten und die vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen in konkrete Tätigkeiten oder Outputindikatoren umzusetzen, wenn ein Projekt erhebliche Risiken im Bereich der Menschenrechte birgt;
- b) klarere interne Verfahren für die Meldung und Weiterverfolgung von die Menschenrechte betreffenden Vorwürfen im Rahmen von EU-finanzierten Projekten ausarbeiten und bereitstellen;
- c) Informationen im Zusammenhang mit Risiken im Bereich der Menschenrechte unabhängig davon auswerten, ob diese Informationen im Wege der Überwachung der Menschenrechte durch Dritte oder auf andere Weise wie aufgrund von Anschuldigungen erhalten wurden, die für diese Auswertung verantwortliche Stelle bestimmen und ein Verzeichnis aller als Reaktion ergriffenen Maßnahmen sowie der Gründe führen, aus denen entschieden wurde, die EU-Unterstützung fortzusetzen oder auszusetzen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

89 Zwar haben die Projektträger der in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Projekte angegeben, dass sie die meisten – doch nicht alle – der geplanten Outputs erzielt und viele ihrer Ziele erreicht hatten, doch bestanden häufig Zweifel an der Nachhaltigkeit. Allerdings hat der EUTF Afrika den Dialog über Migrationsfragen erleichtert. Alle Beiträge des EUTF Afrika wurden der OECD als mit den Kriterien für öffentliche Entwicklungshilfe im Einklang stehend gemeldet. Der Hof stellte fest, dass einige der Maßnahmen nicht als solche hätten eingestuft werden dürfen. Siehe Ziffern [40](#) und [66–80](#).

90 Zusätzlich zur Überwachung auf Projektebene hat die Kommission ein System zur Messung der gemeinsamen Erfolge ihrer Maßnahmen durch Aggregation der Ergebnisse aller Projekte des EUTF Afrika eingerichtet. Das System beinhaltet fast 40 Outputindikatoren, doch berücksichtigt es weder die Nachhaltigkeit der Outputs noch gibt es Aufschluss darüber, ob die Projekte zur Behebung der Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibungen beigetragen haben. Die für die Projekte in der Stichprobe des Hofes gemeldeten Outputs waren nicht ganz genau und wurden häufig überzeichnet, was teilweise auf methodische Schwächen und die mangelnde Weitergabe detaillierter Informationen seitens der Projektträger zurückzuführen war. Siehe Ziffern [61–64](#).

Empfehlung 4 – Die Genauigkeit der Berichterstattung über die Erfolge verbessern

Um die Genauigkeit der Berichterstattung über die Erfolge zu verbessern, sollte die Kommission

- a) Möglichkeiten ausloten, wie sichergestellt werden kann, dass im Rahmen künftiger Entwicklungsmaßnahmen die Projektträger ausführlichere Informationen über die Daten bereitstellen, die der Berichterstattung über die Indikatoren zugrunde liegen, darunter Ausrüstungslisten, Informationen über die Endbegünstigten, Standort und Höhe der Unterstützung;
- b) bei künftigen Entwicklungsmaßnahmen Kontrollen der Genauigkeit und Nachhaltigkeit der gemeldeten Ergebnisse, die sich aus den aggregierten NDICI-Indikatoren ableiten lassen, in ihre ergebnisorientierte Überwachung oder in ihre Projektbewertungen aufnehmen;
- c) diejenigen Projekte im Rahmen des EUTF Afrika ermitteln, bei denen das Risiko besteht, dass sie fälschlicherweise als vollständig für öffentliche Entwicklungshilfe in Betracht kommend eingestuft wurden, und erforderlichenfalls die Berichterstattung über die öffentliche Entwicklungshilfe an die OECD berichtigen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025





Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 9. Juli 2024 in Luxemburg angenommen.




Für den Rechnungshof







Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Weiterverfolgung der Empfehlungen des Hofes im Sonderbericht 32/2018

Grad der Umsetzung:  vollständig umgesetzt;  weitgehend umgesetzt;  teilweise umgesetzt;  nicht umgesetzt.

Empfehlung des Hofes	Annahme der Empfehlung seitens der Kommission	Umsetzungsgrad
<p>Empfehlung 1</p> <p>Die Kommission sollte dem Vorstand des Treuhandfonds eine Überarbeitung der bestehenden Ziele und Prioritäten des EUTF Afrika vorschlagen, um sie spezifischer und erreichbarer zu gestalten. Dabei sollte die Kommission die besonderen Schwierigkeiten berücksichtigen, die in den drei Fenstern jeweils bestehen, und weitestmöglich Zielvorgaben und Ausgangswerte festlegen. Hierbei sollte sie sich insbesondere auf Folgendes stützen:</p>		
a) die Outputs der Fazilitäten für Forschung und Faktensammlung;	akzeptiert	
b) die Fähigkeiten aller Geber;	akzeptiert	nicht umgesetzt
c) einen Mechanismus zur Erfahrungsauswertung für den Treuhandfonds als Ganzes.	akzeptiert	
<p>Empfehlung 2</p> <p>Die Kommission sollte</p>		
a) klare gemeinsame Kriterien festlegen, die für alle Fenster gelten, und die Bewertung von Projektvorschlägen anhand dieser Kriterien dokumentieren;	abgelehnt	

Empfehlung des Hofes	Annahme der Empfehlung seitens der Kommission	Umsetzungsgrad
b) den Exekutivausschüssen eine Liste vorlegen, in der die eingegangenen Vorschläge, zu denen der Treuhandfondsverwalter keinen Maßnahmenbogen ausgearbeitet hat, sowie die Gründe für die Ablehnung der Vorschläge aufgeführt sind;	abgelehnt	
c) die Exekutivausschüsse von etwaigen substanziellen Änderungen an bereits genehmigten Projekten (d. h. Änderungen im Hinblick auf Ziele, Budget und Dauer) unterrichten;	akzeptiert	
d) auf dem Maßnahmenbogen einen speziellen Abschnitt einrichten, in dem der komparative Vorteil einer Unterstützung des Projekts durch den EUTF Afrika gegenüber einer Unterstützung durch andere Arten der EU-Hilfe verdeutlicht wird.	akzeptiert	
<p>Empfehlung 3</p> <p>Die Kommission sollte ermitteln, welche beschleunigten Verfahren beim EUTF Afrika angewandt werden können, und gegebenenfalls deren Einsatz in Absprache mit den potenziellen Durchführungspartnern ausweiten.</p>	akzeptiert	
<p>Empfehlung 4</p> <p>Die Kommission sollte</p>		
a) für die vollständige Einsatzbereitschaft des gemeinsamen Überwachungssystems sorgen;	akzeptiert	
b) die SMART-Ziele in die Projektplanungsrahmen einbeziehen und die Qualität der Indikatoren durch die Festlegung quantifizierter Ausgangswerte und Zielvorgaben verbessern.	akzeptiert	

Anhang II – Stichprobe des Hofes und Bewertung der Projekte

Nr.	Bezeichnung des Vertrags	Fenster des EUTF Afrika	Land	Geprüftes Land	Gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag (Stand: Dezember 2023)	Erzielung von Outputs gemäß dem Hof	Erzielung von Wirkung gemäß dem Hof	Nachhaltigkeit der in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten
1	<i>Better Migration Management Programme</i>	HoA	Äthiopien, Kenia, Sudan, Somalia	Äthiopien	40 000 000	40 000 000			
2	<i>Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)</i>	HoA	Äthiopien, Kenia	Äthiopien	12 000 000	11 807 731			
3	<i>Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19</i>	HoA	Äthiopien	Äthiopien	15 000 000	13 500 000			

Nr.	Bezeichnung des Vertrags	Fenster des EUTF Afrika	Land	Geprüftes Land	Gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag (Stand: Dezember 2023)	Erzielung von Outputs gemäß dem Hof	Erzielung von Wirkung gemäß dem Hof	Nachhaltigkeit der in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten
4	<i>Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)</i>	HoA	Äthiopien	Äthiopien	19 844 494	19 844 494			
5	<i>Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jijjiga Area</i>	HoA	Äthiopien	Äthiopien	10 000 000	9 000 000			
6	<i>Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite</i>	SLC	Mauretanien	Mauretanien	2 905 772	2 905 772			
7	<i>GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)</i>	SLC	Niger, Mauretanien, Burkina Faso, Mali, Tschad, Senegal	Mauretanien	17 986 073	17 383 993			

Nr.	Bezeichnung des Vertrags	Fenster des EUTF Afrika	Land	Geprüftes Land	Gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag (Stand: Dezember 2023)	Erzielung von Outputs gemäß dem Hof	Erzielung von Wirkung gemäß dem Hof	Nachhaltigkeit der in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten
8	<i>Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali</i>	SLC	Mauretanien	Mauretanien	4 900 000	4 900 000			
9	<i>Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia</i>	SLC	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			
10	<i>Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion</i>	SLC	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			

Nr.	Bezeichnung des Vertrags	Fenster des EUTF Afrika	Land	Geprüftes Land	Gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag (Stand: Dezember 2023)	Erzielung von Outputs gemäß dem Hof	Erzielung von Wirkung gemäß dem Hof	Nachhaltigkeit der in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten
11	<i>Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)</i>	SLC	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			
12	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)</i>	NoA	Libyen	Libyen	42 223 927	27 279 629			
	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)</i>	NoA	Libyen	Libyen	16 800 000	15 632 088			
13	<i>Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities</i>	NoA	Libyen	Libyen	70 800 000	70 603 804			
14	<i>Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery</i>	NoA	Libyen	Libyen	18 000 000	17 083 270			Nur einen Output besucht
15	<i>Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)</i>	NoA	Tunesien	Tunesien	65 000 000	60 395 998			Nicht besucht

Nr.	Bezeichnung des Vertrags	Fenster des EUTF Afrika	Land	Geprüftes Land	Gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag (Stand: Dezember 2023)	Erzielung von Outputs gemäß dem Hof	Erzielung von Wirkung gemäß dem Hof	Nachhaltigkeit der in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten
16	<i>Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora</i>	NoA	Tunesien	Tunesien	4 000 000	4 000 000			

Legende	Outputs und Wirkungen	Nachhaltigkeit
Erreicht	Mehr als 75 % der vorgesehenen Ziele erreicht	Die meisten in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten erwiesen sich zum Zeitpunkt des Besuchs als nachhaltig und werden voraussichtlich nachhaltig bleiben
Teilweise erreicht	Mehr als 50 % der vorgesehenen Ziele erreicht	Die meisten in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten erwiesen sich zum Zeitpunkt des Besuchs als nachhaltig, doch ist ihre Nachhaltigkeit gefährdet
Nicht zufriedenstellend	Weniger als 50 % der vorgesehenen Ziele erreicht	Die meisten in die Stichprobe einbezogenen Tätigkeiten erwiesen sich zum Zeitpunkt des Besuchs als nicht nachhaltig
Noch keine Schlussfolgerungen möglich	Projekt nicht abgeschlossen	Keine Schlussfolgerungen möglich, da nicht besichtigt

Anhang III – Stichprobe zur Weiterverfolgung von Empfehlung 2 des Sonderberichts 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04: <i>Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector</i>
T05-EUTF-SAH-MR-09 – <i>Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie</i>
T05-EUTF-SAH-REG-25 – <i>Radio Jeunesse Sahel</i>
T05-EUTF-SAH-REG-26 – <i>Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel</i>
T05-EUTF-NOA-LY-11 – <i>Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement</i>
T05-EUTF-NOA-TN-03 – <i>Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité</i>
T05-EUTF-NOA-REG-16 – <i>Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations</i>
T05-EUTF-NOA-REG-14 – <i>Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification</i>
T05-EUTF-HOA-ET-77 – <i>Stability and basic services Gambella</i>
T05-EUTF-HOA-REG-81 – <i>Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda</i>
T05-EUTF-HOA-REG-67 – <i>CRRF Urban Development and Mobility</i>

Anhang IV – Stichprobe der Outputindikatoren des MLS

Indikatoren für den EUTF Afrika
1.1 Anzahl der durch Projekte, die aus dem EUTF Afrika finanziert wurden, geschaffenen oder geförderten direkten Arbeitsplätze
1.2 Anzahl der gegründeten oder geförderten Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU)
1.3 Anzahl der bei der Entwicklung Einkommen schaffender Tätigkeiten unterstützten Menschen
1.5 Anzahl der errichteten, erweiterten oder verbesserten Industriegebiete und/oder gewerblichen Infrastrukturen
2.1 a Anzahl der errichteten und/oder sanierten sozialen Infrastrukturen
2.6 Fläche (in Hektar) mit land- und weidewirtschaftlichen Ökosystemen, auf der mit EU-Unterstützung nachhaltige Bewirtschaftungsverfahren eingeführt wurden
4.1 Anzahl der zur Stärkung der Governance unterstützten Infrastrukturen
4.1 a Anzahl der zur Stärkung der Governance bereitgestellten Ausrüstungsgegenstände
4.2 Anzahl der Mitarbeiter von staatlichen Einrichtungen, internen Sicherheitskräften und einschlägigen nichtstaatlichen Akteuren, die eine Schulung in den Bereichen Governance, Konfliktprävention und Menschenrechte erhalten haben
4.6 Anzahl der ausgearbeiteten und/oder direkt unterstützten Strategien, Gesetze, politischen Maßnahmen und Pläne (nationale Ebene)
6.1 Anzahl der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereitgestellten und/oder verteilten Versorgungsgüter

Abkürzungen

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EUTF Afrika: Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika

Frontex: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

GD ECHO: Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe

GD HOME: Generaldirektion Migration und Inneres

GD INTPA: Generaldirektion für internationale Partnerschaften

GD NEAR: Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

HoA: *Horn of Africa* (Horn von Afrika)

JRC: *Joint Research Centre* (Gemeinsame Forschungsstelle)

MLS: *monitoring and learning system* (Überwachungs- und Lernsystem)

NDICI: *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*
(Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit)

NoA: *North of Africa* (Norden Afrikas)

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

ROM: *Results-oriented monitoring* (ergebnisorientierte Überwachung)

SLC: *Sahel and Lake Chad* (Sahelzone und Tschadseebecken)

Glossar

Auswirkungen: allgemeinere langfristige Folgen eines abgeschlossenen Projekts oder Programms wie sozioökonomische Vorteile für die Bevölkerung als Ganzes.

Ergebnisorientierte Überwachung: Überprüfung der Outputs und Wirkungen laufender Projekte durch unabhängige Sachverständige anhand verschiedener Kriterien, wie z. B. Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Auswirkungen und Nachhaltigkeit.

EU-Treuhandfonds: von der EU verwalteter Fonds, der Mittel aus verschiedenen Quellen bündelt, um die internationale Reaktion auf einen Notfall oder eine anhaltende Krise – in der Regel in Entwicklungsländern – zu finanzieren.

Induzierte Arbeitsplätze: Arbeitsplätze, die durch die zusätzliche Ausgabe der Einkünfte aus direkter und indirekter Beschäftigung geschaffen werden.

Irregulärer Migrant: Person, die ohne die erforderliche Genehmigung in ein Land einreist oder sich dort aufhält.

Logischer Rahmen: detailliertes Planungswerkzeug für die Durchführung, Verwaltung, Überwachung und Bewertung eines Projekts. Auch bekannt als **Planungsrahmen**.

Output: etwas, das durch ein Projekt erzeugt oder erbracht wird, wie die Durchführung eines Schulungskurses oder der Bau einer Straße.

Verweisungssystem: die Zusammenarbeit mehrerer Interessenträger zu dem Zweck, gefährdeten Migranten Schutz und Hilfsdienste zu bieten.

Wirkung: sofortige oder langfristige Veränderungen, die im Rahmen eines Projekts entstanden sind und sich normalerweise auf dessen Ziele beziehen, wie z. B. die aus besser ausgebildeten Mitarbeitern resultierenden Vorteile.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-17>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-17>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand zunächst unter der Leitung von Hannu Takkula, Mitglied des Hofes. Herr Takkula wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Turo Hentila und der Attachée Nita Tennilä.

Die Prüfung wurde unter der Leitung von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, abgeschlossen. Frau Jakobsen wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Katja Mattfolk, dem Leitenden Manager Michael Bain und der Aufgabenleiterin Aurelia Petliza. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Loulla Puisais-Jauvin und Edwin van Veen. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung. Giuliana Lucchese leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung. Britta Middelberg leistete methodische Unterstützung im Zusammenhang mit der Umfrage und Terje Teppan-Niesen und Ramunė Šarkauskienė leisteten administrative Unterstützung.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Im Allgemeinen ist die Weiterverwendung daher gestattet, sofern die Quelle und etwaige Änderungen angegeben werden. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Foto Kasten 8: © Projektträger. Alle Rechte vorbehalten.

Abbildungen 11 und 12 sowie Anhang I – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten. Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2790-6	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/991518	QJ-02-24-016-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2775-3	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/376891	QJ-02-24-016-DE-N

Mit dem 2015 eingerichteten Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika (EUTF Afrika) will die EU die Ursachen von Migration, Instabilität und Binnenvertreibungen in Afrika bekämpfen.

Der Hof verfolgte seine Empfehlungen aus dem Jahr 2018 weiter und bewertete, ob die Unterstützung aus dem EUTF Afrika zielgerichteter eingesetzt wurde und ob dabei die Menschenrechte gebührend berücksichtigt wurden. Er stellte fest, dass im Rahmen der geförderten Projekte die Erzielung vieler Ergebnisse gemeldet wurde. Die Unterstützung aus dem EUTF Afrika ist jedoch nach wie vor unzureichend auf die vereinbarten Prioritäten ausgerichtet. Darüber hinaus bestehen Mängel hinsichtlich der Genauigkeit und Nachhaltigkeit der gemeldeten Ergebnisse, und es fehlt an Verfahren für die Untersuchung und Weiterverfolgung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen.

Mit Blick auf das Ende der Laufzeit des EUTF Afrika und/oder künftige Entwicklungsmaßnahmen spricht der Hof vier Empfehlungen aus.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Der EU-Treuhandfonds für Afrika

Trotz neuer Ansätze blieb die Unterstützung unfokussiert

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	3
1. Evidenzbasierte Programmgestaltung und Festlegung der Ziele	3
2. Umgang mit Risiken für die Menschenrechte.....	4
3. Monitoring und Berichterstattung.....	5
4. Nachhaltigkeit der aus dem EUTF Afrika finanzierten Interventionen.....	7
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH.....	8
Empfehlung 1 – Stärkung der evidenzbasierten Ausrichtung auf geografische Gebiete und Begünstigte	8
Empfehlung 2 – Aufnahme der den EUTF Afrika betreffenden Dokumente in ein Zentralarchiv, um eine Grundlage für künftige Maßnahmen zu schaffen, und Erweiterung des die gewonnenen Erkenntnisse betreffenden Abschnitts der Maßnahmenbögen.....	8
Empfehlung 3 – Intensivierung der Ermittlung von Risiken im Bereich Menschenrechte und Ergreifung von Abhilfemaßnahmen	9
Empfehlung 4 – Verbesserung der Exaktheit der ausgewiesenen Erfolge	10

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) enthaltenen Bemerkungen. Es wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH).

Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration in Afrika (EUTF Afrika) war ein innovatives Instrument, das geschaffen wurde, um eine koordinierte Reaktion zu ermöglichen und den Dialog über Migration zwischen der EU, afrikanischen Ländern und internationalen Organisationen zu fördern. Er hat sich als flexibles Instrument erwiesen, das an die sich ändernden Umstände in unbeständigen und instabilen Kontexten angepasst ist. Der EUTF Afrika wurde ins Leben gerufen, um sowohl dringende Anforderungen (die Migrationskrise von 2015) als auch eher strukturelle Entwicklungserfordernisse auf Länderebene anzugehen. Der EUTF Afrika war und ist zudem ein zukunftsweisendes Instrument zur Verbesserung der evidenzbasierten Analyse und des forschungsbasierten Wissens über die Ursachen von Migration und Vertreibungen in Afrika, das die Grundlage für die künftige Unterstützung der Union in diesem Bereich bildet.

Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde sind Verpflichtungen aus dem Vertrag, die im Rahmen des EUTF Afrika umgesetzt wurden. Im Einklang mit den vertraglichen Bestimmungen sind die Durchführungspartner dafür verantwortlich, für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte zu sorgen, insbesondere unter Einhaltung des Grundsatzes der Schadensvermeidung. Während der Umsetzung überwacht die Kommission zudem im Rahmen eines regelmäßigen ergebnisorientierten Monitorings (Results-Oriented Monitoring, ROM) und einer besonderen länderspezifischen Überwachung durch Dritte die Einhaltung der Menschenrechte.

Im Rahmen des EUTF Afrika wurde bereits ein erheblicher Teil seiner geplanten Outputs erbracht. Es wurde dafür ein innovatives, detailliertes und transparentes Überwachungs- und Berichterstattungssystem eingerichtet, um die Ergebnisse in Indikatoren zusammenzufassen und über ihre Leistung und die kumulativen Ergebnisse der in seinem Rahmen durchgeführten Maßnahmen zu berichten. Die Kommission räumt ein, dass im Hinblick auf die Methoden der Datenerhebung und -aggregation Abstriche gemacht wurden. Das Monitoring und die Berichterstattung über die Ergebnisse des EUTF Afrika sind jedoch nach wie vor sehr fortschrittlich und ausführlich.

Angesichts der extrem fragilen und unbeständigen Lage in den Ländern, in denen die Projekte des EUTF Afrika durchgeführt werden, hängt die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in hohem Maße von ihrer Art (humanitär oder entwicklungspolitisch) und von vielen externen Faktoren ab. Die Kommission legt beim Auslaufen des EUTF Afrika weiterhin großen Wert auf die Analyse der Ergebnisse, der Erfolge und der Nachhaltigkeit der Interventionen durch laufende Folgenabschätzungen, Studien und die abschließende Bewertung des EUTF Afrika. Die aus diesem Instrument gewonnenen Erkenntnisse werden bei der derzeitigen und künftigen Programmplanung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Europa in der Welt) sorgfältig berücksichtigt.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Evidenzbasierte Programmgestaltung und Festlegung der Ziele

Migration hat weiterhin einen hohen Stellenwert auf der (politischen) Agenda

Der EUTF Afrika wurde auf der Höhe der „Migrationskrise“ von 2015 als innovatives Instrument geschaffen, um eine koordinierte Reaktion der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, anderen Geldgebern, afrikanischen Partnerländern und internationalen Organisationen zu ermöglichen. Dementsprechend ist der EUTF Afrika ein einzigartiges Instrument mit hoher politischer Bedeutung, mit dem die Reaktion der EU sowie ein konstruktiver Dialog mit den Partnerländern zu migrationsbezogenen Themen koordiniert werden soll. In diesem Zusammenhang hat der EUTF Afrika auch dazu beigetragen, die historische politische Einigung über das Migrations- und Asylpaket voranzutreiben und die EU mit einer soliden Rechtsgrundlage und operativen Voraussetzungen auszustatten, um die Migration auf umfassende und integrierte Weise zu steuern.

Flexibilität im Rahmen von Nothilfe und Entwicklung

Der EUTF Afrika bot den Vorteil, dass er als flexibles Instrument¹ schnell an wechselnde Szenarien auf lokaler und makroökonomischer Ebene angepasst werden konnte. Diese Anpassungsfähigkeit ist in fragilen und unbeständigen Kontexten entscheidend und hat dazu geführt, dass mit dem EUTF Afrika auf unerwartete Krisen und die COVID-19-Pandemie reagiert werden konnte. Die Kommission hat den EUTF Afrika zudem in einer begrenzten Zahl von Ländern eingesetzt, in denen die Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) angesichts der für den EEF geltenden formalen Programmplanungs- und Durchführungsverfahren nicht mobilisiert werden konnten und in denen es auf Schnelligkeit und den richtigen Zeitpunkt ankam.

Der EUTF Afrika wurde konzipiert, um sowohl auf einen dringenden Bedarf zu reagieren – daher sein Nothilfecharakter im Kontext der Migrationskrise von 2015 – als auch die Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung zu bekämpfen.² In diesem Sinne reichte das übergreifende Mandat des EUTF Afrika von kurzfristiger humanitärer Hilfe bis hin zu langfristiger Entwicklung, wobei er dazu beitrug, neue Wege bei der Verknüpfung von Nothilfe, Rehabilitation und Entwicklung zu beschreiten. Migration ist ein globales Phänomen, das nicht nur durch Krisenreaktion, sondern auch durch eine nachhaltige Entwicklung in den Herkunftsländern angegangen werden muss. Nur durch eine langfristige Perspektive können die Hauptursachen der Migration nachhaltig angegangen und Ausbrüche von Katastrophen verhindert werden.

Nach der Annahme der Strategie des EUTF Afrika im Jahr 2015 hat der Vorstand des EUTF Afrika im Jahr 2018 Prioritäten für jede der Regionen des EUTF Afrika festgelegt und damit eine zusätzliche politische Richtschnur geschaffen, um den sich entwickelnden Erfordernisse und Herausforderungen in der Region Rechnung zu tragen. Des Weiteren wurde für jede Region des EUTF Afrika ein ausführlicher und auf die Region zugeschnittener operativer Rahmen festgelegt, um die Reaktion des EUTF Afrika auf neue Herausforderungen im Zusammenhang mit irregulärer Migration, Sicherheit und Stabilität in der jeweiligen Region anzupassen.

¹ Siehe Bemerkungen 15, 32 und 82 des EuRH.

² Siehe Artikel 2 der Gründungsvereinbarung des EUTF Afrika.

Neue Ansätze für die Informationserhebung, die Ermittlung des Bedarfs, den Wissensaustausch und Erfahrungen bei der Programmplanung des NDICI/Europa in der Welt

Die Programme des EUTF Afrika wurden nach einem Bottom-up-Ansatz entwickelt. Die EU-Delegationen spielten eine entscheidende Rolle bei der Feststellung des Bedarfs, der Festlegung des geografischen Geltungsbereichs und der Erarbeitung der Maßnahmen. Die Bedarfsanalyse wurde in systematischer Weise durch die Koordinierung zwischen den EU-Delegationen und den zentralen Dienststellen der Kommission sowie im ständigen Dialog mit den Partnerländern und anderen wichtigen Interessenträgern wie internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt.

Seit 2016 spielt die Fazilität für Forschung und Faktensammlung (Research and Evidence Facility, REF) eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung von Fachwissen, insbesondere zu Fragen der Migration und Vertreibung und beim Aufbau von Kapazitäten der Forschungseinrichtungen in den Partnerländern. Zwar wurden die meisten REF-Studien gegen Ende der Planungsphase der Programme des EUTF Afrika veröffentlicht, doch waren diese Analysen ein wichtiger Leitfaden für die Umsetzungsphase des EUTF Afrika.³ Zudem beruhen die Programme des EUTF Afrika auf einer Vielzahl von ergänzenden Analysen und Fallstudien, die insbesondere im Rahmen des Überwachungs- und Lernsystems des EUTF Afrika erstellt wurden.⁴

Diese wissensbasierten Studien und die REF sind als erfolgreiche Initiativen anerkannt, die im Rahmen von NDICI/Europa in der Welt durch eine neue Maßnahme für „Daten und Forschung zu Migration und Vertreibung in Subsahara-Afrika“ fortgesetzt werden, die im Jahr 2023 angenommen wurde. Diese Studien wurden und werden weiterhin für die Programmgestaltung im Rahmen des neuen Instruments NDICI/Europa in der Welt⁵ verwendet und nach und nach auf der Website zum EUTF Afrika [Library – Europäische Union \(europa.eu\)](https://library.europa.eu)⁶ zur Verfügung gestellt, um die evidenzbasierte Programmplanung künftiger EU-Maßnahmen zu erleichtern und zu fördern.

2. Umgang mit Risiken für die Menschenrechte

Die Achtung der Menschenrechte ist eine in den Verträgen verankerte Verpflichtung, die alle Finanzierungsinstrumente der EU betrifft. Dies gilt auch für den EUTF Afrika. Die Achtung der Menschenrechte wird in jeder Phase des Projektzyklus – Programmierung, Findung, Formulierung, Durchführung und Evaluierung – berücksichtigt und ist in allen Dokumenten als Querschnittsthema enthalten.

Auf der Grundlage des neuen europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik und im Zuge der Schlussfolgerungen des Rates zu einem rechtsbasierten Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit, der alle Menschenrechte umfasst⁷, hat die Kommission im Jahr 2014 ihr erstes Dokument zur Anwendung eines rechtsbasierten Ansatzes für die Entwicklungszusammenarbeit angenommen⁸. Im Jahr 2021 nahm die Kommission ein verbessertes Instrumentarium für den menschenrechtsbasierten Ansatz⁹ an, in dem umfassende praktische Orientierungshilfen für den gesamten Projektzyklus enthalten sind.

³ Siehe Bemerkung 37 des EuRH.

⁴ Siehe Bemerkung 29 des EuRH.

⁵ Siehe Bemerkung 84 des EuRH.

⁶ Siehe Bemerkung 37 des EuRH.

⁷ Siehe [Council conclusions on a rights-based approach to development cooperation, encompassing all human rights](#) vom 19. Mai 2014.

⁸ A rights-based approach, encompassing all human rights for EU development cooperation, SWD(2014) 152 final.

⁹ Applying the Human Rights Based Approach to international partnerships, SWD(2021) 179 final.

In den Verträgen mit den Durchführungspartnern wird der Achtung der Menschenrechte besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Durchführungspartner sind dafür verantwortlich, für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte zu sorgen. Nach den Vertragsklauseln ist die Kommission berechtigt, jeden Vertrag aufzulösen oder zu kündigen, wenn sie Nachweise dafür hat oder überprüfen muss, ob der Begünstigte eine seiner Verpflichtungen verletzt hat. Die Kommission prüft die gemeldeten Vorfälle auf Einzelfallbasis durch eine individuelle Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit auf der Grundlage fundierter Nachweise. Sie räumt jedoch ein, dass dieses Verfahren weiter gestärkt und formell dokumentiert werden sollte, wie vom EuRH empfohlen.

Während der Durchführung überwacht die Kommission ferner die Einhaltung der Menschenrechte. Dies schließt den Einsatz eines regelmäßigen ergebnisorientierten Monitorings ein, wobei über die Einhaltung des Grundsatzes der Schadensvermeidung berichtet werden muss.

Für die Nordafrika-Komponente des EUTF Afrika, in der die Projektüberwachung in einem unbeständigen Umfeld stattfindet,¹⁰ werden die Konfliktsensibilität und die Einhaltung des Grundsatzes der Schadensvermeidung während der Durchführung der Maßnahmen überwacht. In Libyen geschieht dies durch ein System der Überwachung durch Dritte, das seit 2020 für den EUTF Afrika gilt und ab 2023 auf die Programme des NDICI/Europa in der Welt ausgeweitet wurde. Die Kommission entwickelt die Mechanismen zur Überwachung durch Dritte, deren Einrichtung komplex und schwierig ist, weiter, um ihre Effizienz zu erhöhen und sie an die sich entwickelnden Situationen vor Ort anzupassen. Dazu gehört auch die Sondierung von Optionen zur Ausweitung geeigneter Überwachungsmechanismen auf andere Länder der Region.

Die Kommission weist noch einmal darauf hin, dass sie in Libyen in einem sich schnell entwickelnden politischen und sicherheitspolitischen Kontext tätig ist, in dem eine Aussetzung der EU-Hilfe die Lage wahrscheinlich nicht verbessern wird. Angesichts der Herausforderungen vor Ort beschloss die Kommission, einen umfassenden Ansatz zur schrittweisen Entwicklung eines rechtsbasierten Systems zur Migrationssteuerung zu verfolgen, bei dem Hilfs-, Rehabilitations- und Entwicklungsmaßnahmen miteinander verknüpft werden, um den Zusammenhalt und die Widerstandsfähigkeit zu stärken. Die Zusammenarbeit zielt darauf ab, Leben auf See zu retten, das Leid von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen zu lindern und die Geschäftsmodelle von Schleusernetzwerken zu zerschlagen. Gleichzeitig wird auf einen dringenden Schutzbedarf reagiert, einschließlich der Unterstützung von lebensrettenden Maßnahmen im Geiste der Menschlichkeit. Daneben setzt die Kommission ihre Maßnahmen im Bereich des Schutzes in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den in Libyen tätigen internationalen Partnern fort. Im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit der EU in Libyen ist für jede Situation, wie sie in der Bemerkung 58 des Sonderberichts beschrieben wird, eine sorgfältige Prüfung des Grundsatzes der Schadensvermeidung erforderlich.

3. Monitoring und Berichterstattung

Im Rahmen des EUTF Afrika wurde ein erheblicher Teil der geplanten Outputs erzielt und neue Ansätze entwickelt, um i) Informationen über die Ursachen von Instabilität, irregulärer Migration und Vertreibung zu erheben und ii) über die kumulativen Ergebnisse ihrer Maßnahmen zu berichten.

Das Überwachungssystem des EUTF Afrika stützt sich auf i) die Durchführungspartner, ii) die EU-Delegationen und iii) andere ergänzende Instrumente wie ergebnisorientierte Überwachungsberichte (externe und unparteiische Prüfungen zur Verbesserung der ergebnisorientierten Verwaltung) und die Überwachung durch Dritte. Die Herausforderungen, mit denen die Programmbeauftragten bei der Durchführung regelmäßiger Besuche vor Ort konfrontiert waren, bezogen sich vor allem auf Sicherheitsfragen und die COVID-19-Pandemie. Zwar wirkten sich

¹⁰ Siehe Bemerkung 87 des EuRH.

diese Einschränkungen auf die Häufigkeit der Überwachung durch das operative Management aus, doch wurden die Risiken durch den verstärkten Einsatz externer Bewerter für das ergebnisorientierte Monitoring und die Überwachung durch Dritte gemildert.

Im Jahr 2017 wurde im Rahmen des EUTF Afrika ein innovatives und transparentes Überwachungs- und Berichterstattungssystem eingeführt, um die Outputs der Projekte in einer Reihe gemeinsamer Outputindikatoren zusammenzufassen (38 für die Sahelzone, den Tschad und das Horn von Afrika und 36 für Nordafrika). Über dieses Berichterstattungs- und Überwachungssystem wurden Daten erhoben, und es sorgte für den Abgleich und die Zusammenführung der Outputs aller einschlägigen Projekte des EUTF Afrika (933). Die Methodik zur Messung der einzelnen gemeinsamen Outputindikatoren wurde in ausführlichen methodischen Anmerkungen¹¹ erläutert, und die aggregierten Ergebnisse des EUTF Afrika wurden den Durchführungspartnern und den Leitungsgremien des EUTF Afrika jährlich übermittelt.

Die Kommission räumt ein, dass im Hinblick auf die Methodik zur Erhebung und Aggregation der Daten Abstriche gemacht wurden.¹² Diese Unzulänglichkeiten stehen in direktem Zusammenhang mit dem übergreifenden Charakter der gemeinsamen Indikatoren, die zur Messung der Leistung in einer Vielzahl von Sektoren und Kontexten verwendet werden, aber auch mit den Schwierigkeiten der Überwachungsteams, genaue und transparente Daten von den Durchführungspartnern zu erhalten. Erforderlichenfalls wurden an den gemeldeten Outputdaten Korrekturen vorgenommen und im nachfolgenden Überwachungsbericht veröffentlicht.¹³ Darüber hinaus war die Überwachung und Berichterstattung über die Ergebnisse des EUTF Afrika fortschrittlich und ausführlich, was eine wichtige Neuerung darstellt, die es zu würdigen gilt.

In den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung heißt es, dass für ein gut konzipiertes Überwachungssystem die folgenden Grundsätze gelten: Vollständigkeit, Verhältnismäßigkeit, geringstmögliche Überschneidungen, Aktualität und Zugänglichkeit. Die Kommission ist der Auffassung, dass das eingerichtete Überwachungs- und Berichterstattungssystem diesen Grundsätzen¹⁴ so weit wie möglich entspricht, zumal i) das Überwachungssystem erst nach der Einrichtung des EUTF Afrika eingeführt wurde, ii) der EUTF Afrika in unbeständigen und fragilen Kontexten eingesetzt wird, iii) aus methodischen Gründen keine gemeinsamen Indikatoren auf Ergebnisebene aufgenommen werden konnten und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gegeben war.

Die Bewertung der Ergebnisse und Auswirkungen des EUTF Afrika ist derzeit eine Priorität, die in mehreren laufenden oder bereits geplanten Studien oder Evaluierungen behandelt wird. Im Rahmen des EUTF Afrika wurde bereits in mehrere Folgenabschätzungen mithilfe innovativer kontrafaktischer Methoden investiert, allerdings können diese komplexen Analysen erst nach Abschluss des Projekts fertiggestellt und veröffentlicht werden (z. B. wurde kürzlich die Folgenabschätzung der gemeinsamen Leitinitiative der Europäischen Union und der Internationalen Organisation für Migration im Rahmen des EUTF Afrika¹⁵ veröffentlicht).

Die Kommission hat ferner damit begonnen, über die Ergebnisse des EUTF Afrika ab 2021¹⁶ zu berichten, da zunächst eine kritische Masse an verschiedenen Projekten im selben Sektor erforderlich war, um einen Gesamtüberblick geben zu können. Die Jahresberichte des Überwachungs- und Lernsystems enthalten seit 2021 auch einen Abschnitt über „Ergebnisanalysen“. Zurzeit prüft die Kommission zudem Möglichkeiten zur Entwicklung spezifischer Migrationsindikatoren, die das

¹¹ Abrufbar unter [Monitoring and Learning – Europäische Union \(europa.eu\)](#).

¹² Siehe Bemerkung 63 und Schlussfolgerung 90 des EuRH.

¹³ Siehe Bemerkungen 63 und 75 des EuRH.

¹⁴ Siehe Bemerkung 64 des EuRH.

¹⁵ Abrufbar unter [IMPACT Study | IOM Regional Office for East and Horn of Africa](#).

¹⁶ Siehe Bemerkung 67 des EuRH.

gesamte Spektrum der im Rahmen des NDICI/Europa in der Welt durchgeführten Maßnahmen erfassen, einschließlich der Grenzschutzaktivitäten in Libyen, deren Auswirkungen beispielsweise durch die Überwachung der Ankunfts zahlen in Italien gemessen werden könnten.

Die Europäische Union berücksichtigt die Förderfähigkeit der öffentlichen Entwicklungshilfe einzelner Projekte des EUTF Afrika, um den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Beiträge zum EUTF Afrika zu berechnen, der dem Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)¹⁷ gemeldet wird. Die Kommission verwendete den fiktiven Ansatz, um im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe nicht förderfähige Tätigkeiten den Beiträgen zuzuordnen, die nicht durch Verpflichtungen der öffentlichen Entwicklungshilfe gebunden sind.

4. Nachhaltigkeit der aus dem EUTF Afrika finanzierten Interventionen

Die Nachhaltigkeit der aus dem EUTF Afrika finanzierten Maßnahmen hängt in hohem Maße von vielen externen Faktoren ab, die sich der Kontrolle der Kommission entziehen. Dazu gehören die Stabilität und Fragilität der Empfängerländer, die Entwicklung des Sicherheitsumfelds vor Ort sowie das Engagement und die Kapazitäten der Behörden des Aufnahmemitgliedstaats, die Projekte nach dem Ende der Unterstützung aus dem EUTF Afrika fortzuführen.¹⁸ Die Weiterverfolgung oder Übernahme von Projektaktivitäten war in einigen Fällen aufgrund des hohen Maßes an Instabilität, der Unbeständigkeit der Partnerregierung, der Fluktuation der Bediensteten der Regierung und der geringen Kapazitäten des Privatsektors nur begrenzt möglich.

Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Nachhaltigkeit der Maßnahmen im Rahmen des EUTF Afrika sehr stark von ihrer Art abhängt. Einige Maßnahmen wurden entwickelt, um auf eine kritische Situation schnell mit einer raschen Nothilfe zu reagieren. Bei diesen Maßnahmen, die darauf ausgerichtet waren, beispielsweise humanitären Schutz zu bieten, stand die Nachhaltigkeit nicht an erster Stelle. Bei eher strukturellen Entwicklungsmaßnahmen (wie der Stärkung der Resilienz und der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten) werden Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt.

Die Kommission wird ferner den Erfolg und die Nachhaltigkeit der Interventionen im Rahmen des EUTF Afrika weiter analysieren und durch laufende Folgenabschätzungen, Studien und die abschließende Bewertung des EUTF Afrika Lehren daraus ziehen. In der Folgenabschätzung, die für das strategische Ziel 1 („größere wirtschaftliche Chancen und Beschäftigungsmöglichkeiten“)¹⁹ durchgeführt wurde, werden die Erfolge bei der Förderung der Beschäftigung analysiert. Sie wird in künftige Entwicklungskonzepte und die Programmplanung der EU einfließen.

¹⁷ Siehe Bemerkungen 13 und 40 des EuRH.

¹⁸ Siehe Bemerkung 72 des EuRH.

¹⁹ Die Veröffentlichung ist für das Frühjahr 2025 geplant.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

Empfehlung 1 – Stärkung der evidenzbasierten Ausrichtung auf geografische Gebiete und Begünstigte

Um die Prävention und die Steuerung der irregulären Migration zu priorisieren und ihre künftige Unterstützung darauf zu konzentrieren, sollte die Kommission mithilfe migrationspezifischer Indikatoren und forschungsbasierter Berichterstattung die wichtigsten geografischen Gebiete und Bedarfe ins Auge fassen.

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Priorisierung der geografischen Gebiete auf den einschlägigen Statistiken von Eurostat und den Daten internationaler Organisationen beruht, darunter: i) die Zahl der irregulär in die EU eingereisten Personen, ii) die Zahl der Rückkehrentscheidungen und die relative Rückkehrquote, iii) die Anerkennungsquote usw. Dies hat sich in der Programmplanung niedergeschlagen, da in den entsprechenden Mehrjahresrichtprogrammen spezifische Ergebnisse zur Migration vorgesehen sind. In der Verordnung über das Instrument NDICI/Europa in der Welt ist ferner ein „flexibler anreizorientierter Ansatz“²⁰ vorgesehen, was bedeutet, dass die genannten Nachweise im Rat politisch erörtert werden, um Migrationspartnerschaften mit prioritären Drittländern aufzubauen. Für eine begrenzte Anzahl von Ländern wurden von den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates Aktionspläne und Maßnahmenbögen angenommen. Darüber hinaus prüft die Kommission Möglichkeiten, die Schulung der zuständigen Stellen (einschließlich der EU-Delegationen) zur Programmplanungs- und Gestaltungsphase zu verbessern und weitere spezifische Indikatoren für die Migration zu entwickeln.

Empfehlung 2 – Aufnahme der den EUTF Afrika betreffenden Dokumente in ein Zentralarchiv, um eine Grundlage für künftige Maßnahmen zu schaffen, und Erweiterung des die gewonnenen Erkenntnisse betreffenden Abschnitts der Maßnahmenbögen

Im Hinblick auf ihre künftigen Entwicklungsmaßnahmen, auch durch das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, sollte die Kommission die aus Projekten des EUTF Afrika gewonnenen Erkenntnisse in ein Zentralarchiv aufnehmen und den die gewonnenen Erkenntnisse betreffenden Abschnitt der Maßnahmenbögen um die Angabe der zurate gezogenen Dokumente und die Auflistung der in dem betreffenden Land oder anderswo bei ähnlichen Tätigkeiten beobachteten Schwierigkeiten und bewährten Verfahren erweitern.

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026)

²⁰ Siehe Artikel 8 Absatz 10 der Verordnung über das Instrument NDICI/Europa in der Welt.

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission ist der Auffassung, dass im Bibliotheksbereich der Website zum EUTF Afrika, der als zentrale Informationsstelle fungiert, bereits einschlägige Dokumente (z. B. Fallstudien und gewonnene Erkenntnisse) verfügbar sind. Weitere Dokumente und Erkenntnisse werden aufgenommen und hinterlegt. Zudem wird die Kommission Möglichkeiten prüfen, um i) die Zugänglichkeit der Website zum EUTF Afrika über dessen Ende (Mitte 2027) hinaus zu erweitern, ii) die Suchfunktionen zu verbessern und iii) den Abschnitt über gewonnene Erkenntnisse in den Dokumenten zu den Maßnahmen im Einklang mit dieser Empfehlung zu erweitern. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass einige Berichte vertraulich sind und daher nicht alle gewonnenen Erkenntnisse daraus veröffentlicht werden können.

Empfehlung 3 – Intensivierung der Ermittlung von Risiken im Bereich Menschenrechte und Ergreifung von Abhilfemaßnahmen

Zur Stärkung der Achtung des Do-no-harm-Grundsatzes bei der Beschlussfassung über künftige Entwicklungsmaßnahmen sollte die Kommission

- a) das konkrete Ausmaß des Risikos im Bereich der Menschenrechte bereits in der Konzeptions- und Formulierungsphase systematisch bewerten und die vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen in konkrete Tätigkeiten oder Ergebnisindikatoren umsetzen, wenn ein Projekt erhebliche Risiken im Bereich der Menschenrechte birgt;**

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission verfügt bereits über solide Verfahren zur systematischen Prüfung des Risikoniveaus bei der Konzeption und Formulierung von Maßnahmen, unter anderem durch die Methodik des menschenrechtsbasierten Ansatzes und interne Checklisten, die Teil ihrer Qualitätsprüfungsprozesse sind. Risikobewertungen sind bereits Teil der Vorlagen für Maßnahmendokumente. Die Kommission räumt jedoch ein, dass sie in Zukunft noch besser in der Lage sein muss, Risiken zu erkennen und abzumildern, unter anderem durch die Festlegung spezifischer Tätigkeiten oder Outputindikatoren in Bereichen mit hohem Risiko für die Menschenrechte. Dies wird durch die Bereitstellung ausführlicherer sektoraler Leitlinien und Schulungen angegangen werden.

- b) klare interne Verfahren für die Meldung und Untersuchung von die Menschenrechte betreffenden Vorwürfen im Rahmen von EU-finanzierten Projekten ausarbeiten und verbreiten;**

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Sie wird das Verfahren für die Meldung und Untersuchung von die Menschenrechte betreffenden Vorwürfen im Rahmen von EU-finanzierten Projekten dokumentieren und an alle zuständigen Stellen weitergeben.

- c) die Risiken im Bereich der Menschenrechte betreffenden Informationen unabhängig davon auswerten, ob diese Informationen im Wege der Überwachung der Menschenrechte durch Dritte oder auf andere Weise wie Anschuldigungen erhalten wurden; die für diese Auswertung verantwortliche Stelle identifizieren; über alle als Reaktion darauf ergriffenen**

Maßnahmen sowie die Gründe für die Entscheidung, die EU-Unterstützung fortzusetzen oder auszusetzen, Protokoll führen.

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission analysiert bereits die Informationen im Zusammenhang mit Risiken für die Menschenrechte und wird die Verfahren zur Erfassung solcher Informationen weiter klären und in Dokumenten festhalten.

Empfehlung 4 – Verbesserung der Exaktheit der ausgewiesenen Erfolge

Um die Exaktheit der Berichterstattung über die Erfolge künftiger Maßnahmen zu verbessern, sollte die Kommission

- a) Möglichkeiten erkunden, um sicherzustellen, dass die Projektträger ausführlichere Informationen über die für die gemeinsamen Indikatoren verwendeten Daten weitergeben, darunter Ausrüstungslisten, Namen der Begünstigten, Standort und Höhe der Unterstützung;**

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an, allerdings innerhalb der Grenzen des geltenden Rechtsrahmens, einschließlich partnerspezifischer Vereinbarungen und einschlägiger anwendbarer Datenschutzvorschriften. Sie wird daher prüfen, wie sie von den Durchführungspartnern gegebenenfalls erläuternde Informationen über andere Arten von zugrunde liegenden Daten erhalten kann, die für die Berichterstattung über die Indikatoren verwendet werden, einschließlich Ausrüstungslisten, anonymisierte Informationen über die Endbegünstigten, den Standort und die Höhe der Unterstützung.

- b) für alle künftigen Maßnahmen im Bereich der Entwicklung Kontrollen hinsichtlich der Exaktheit und Nachhaltigkeit der gemeldeten Ergebnisse, die sich aus den aggregierten NDICI-Indikatoren ergeben, in ihr ergebnisorientiertes Monitoring oder ihre Projektbewertungen einbeziehen;**

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.

- c) Projekte im Rahmen von EUTF Afrika ermitteln, bei denen die Gefahr besteht, dass sie fälschlicherweise als vollständig im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe förderfähig bewertet wurden, und bei denen es notwendig ist, die Berichterstattung über die öffentliche Entwicklungshilfe an die OECD zu korrigieren.**

(Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025)

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **an**.