



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.12.2012
COM(2012) 734 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**„TRAGEN DER EUROPÄISCHE INTEGRATIONSFONDS UND DER
EUROPÄISCHE FLÜCHTLINGSFONDS WIRKSAM ZUR INTEGRATION VON
DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN BEI?“**

ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„TRAGEN DER EUROPÄISCHE INTEGRATIONSFONDS UND DER EUROPÄISCHE FLÜCHTLINGSFONDS WIRKSAM ZUR INTEGRATION VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN BEI?“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Den Vorschriften der Rechtsgrundlage entsprechend wird die Kommission bewerten, welchen Beitrag der Europäische Integrationsfonds und der Flüchtlingsfonds zur Integration Drittstaatsangehöriger leisten. Dieser Bewertung werden die detaillierten Ergebnisse zugrunde liegen, die aus den bis zum 31. Oktober 2012 zu übermittelnden Auswertungsberichten der einzelnen Staaten für den Zeitraum 2007-2010 hervorgehen. Als Grundlage sollten gemeinsame Indikatoren dienen, die von der Kommission so festzulegen sind, dass sie einerseits auf Projektebene mit den eigenen Indikatoren der Mitgliedstaaten kompatibel sind, andererseits aber auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene aussagekräftige Ergebnisse hervorbringen. Die Kommission hat inzwischen der Rechtsgrundlage entsprechend einen Zwischenbericht zu den erzielten Ergebnissen sowie zu quantitativen und qualitativen Aspekten der Projektdurchführung veröffentlicht. Dieser Bericht lässt den Schluss zu, dass die Projekte positive Ergebnisse für die Integration erbrachten. Die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten in den ersten beiden Jahren nach der Einführung des Fonds nicht den gesamten Umfang der ihnen zugewiesenen EU-Mittel ausgeben konnten, tut dem keinen Abbruch.

IV. Die Kommission ist nicht der Meinung, dass der EIF fragmentiert und aufwendig konzipiert und nicht ausreichend mit anderen Fonds abgestimmt ist. Es wird zwar anerkannt, dass man den Europäischen Integrationsfonds (EIF) hätte einfacher gestalten können, aber sein jetziger Aufbau spiegelt rechtliche Beschränkungen wider, die sich aus dem EU-Vertrag ergeben. Dort ist vorgeschrieben, dass es für unterschiedliche Zielgruppen unterschiedliche Fonds geben muss. Die Gestalt des Fonds wird außerdem durch 2006 und 2007 getroffene politische Entscheidungen geprägt. Die jährliche Programmfestlegung galt zum Beispiel als Möglichkeit für den Fonds, auf die politische Dynamik im sensiblen Bereich der Immigration reagieren zu können, denn hier sind sowohl auf EU- als auch einzelstaatlicher Ebene rasche Entwicklungsverläufe zu beobachten. Das im Rahmen des Fonds festgelegte, umfangreiche Regelwerk wurde zur Lenkung der neuen und damals in der Fondsverwaltung unerfahrenen Behörden entwickelt und diente der Sicherstellung einer soliden Verwaltung. Die Kommission war und ist in Eigeninitiative tätig und verfolgt gegenüber den nationalen Behörden einen pragmatischen Ansatz, um die Verwaltung des Fonds durch diese Behörden möglichst weitgehend zu erleichtern.

Die Kommission ist nicht der Meinung, dass der Mangel an Kohärenz und Komplementarität zu anderen EU-Fonds zu Überlappungen, zu wenig genutzten Synergien und möglichen Doppelfinanzierungen führt. Die Kommission wird dafür sorgen, dass auf einzelstaatlicher Ebene konkrete Vorkehrungen getroffen werden, mit denen die gegenseitige Ergänzung zwischen verschiedenen Fonds sichergestellt und zugleich Überschneidungen vermieden werden.

V: Die Kommission stimmt zu, dass die zuständigen Behörden bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben im Allgemeinen ein hohes Maß von Engagement zeigen. In Zusammenarbeit mit ihnen hat sich die Kommission intensiv um einen Ausgleich für die verspätete Verabschiedung des Fonds und möglichst weitgehende Erleichterungen und Hilfestellungen während der ersten Jahre der Einführung des Fonds auf einzelstaatlicher Ebene bemüht, denn in den einzelnen

Staaten musste ja ein vollständig neues System eingerichtet werden. Hier wurde insbesondere von Anfang an tägliche Hilfestellung geleistet und es wurden detaillierte Anleitungen bereitgestellt. Auch die nationalen Behörden erkennen an, dass sich dies als sehr nützlich erwies und zahlreiche Missverständnisse aufzuklären half.

VI. Die Verzögerungen bei der Genehmigung der Jahresprogramme sind erheblich verkürzt worden. Aber auch nachdem man Erfahrungen gesammelt hatte, erwies es sich sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten als große Herausforderung, die in der Rechtsgrundlage festgelegten schwierigen Fristen einzuhalten.

Immer wenn in den Mitgliedstaaten Mängel festgestellt wurden, unternahm und unternimmt die Kommission entsprechende Schritte, um jegliches Risiko ungerechtfertigter Auszahlungen von EU-Mitteln zu vermeiden.

VII.a) Die Kommission stimmt zu, dass vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen nunmehr eine Umstellung auf ein einziges mehrjähriges nationales Programm möglich ist. Dies spiegelt sich im zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wider. Im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Asyl- und Migrationsfonds vom 15. November 2011 (KOM(2011) 751 endgültig) wird die Einrichtung eines einzigen mehrjährigen Programms angeregt.

VII.b) Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für eine Verordnung über den Asyl- und Migrationsfonds der Verhältnismäßigkeit, der Höhe der eingesetzten Mittel und den Auswirkungen auf die Ressourcen Rechnung getragen. Die erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme werden in der neuen Haushaltsordnung festgelegt.

VII.c) Die Kommission sieht keinen Bedarf für eine umfassende Prüfung der Integrationsbedürfnisse unabhängig davon, ob die Migranten EU-Bürger sind oder eine Drittstaatsangehörigkeit besitzen. EU-Bürger dürfen keinen Integrationsmaßnahmen unterworfen werden, die ihr Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und niederzulassen, beschränken. Die rechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern ist nicht die gleiche. In einer umfassenden Bewertung können sie nicht unterschiedslos als eine Zielgruppe betrachtet werden.

Die Kommission kann keine Fondsstruktur konzipieren, die die Aufspaltung der Zielgruppen aufgrund der Staatsangehörigkeit beendet. Der Unterschied zwischen den Zielgruppen basiert auf dem Unterschied zwischen den Rechtsgrundlagen.

Der EIF ist Bestandteil der gemeinsamen Einwanderungspolitik (Artikel 79 Absätze 1 und 2 AEUV), deren Zielsetzung darin besteht, eine wirksame Steuerung der Migrationsströme und eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, zu gewährleisten.

Im Mittelpunkt der aus dem EIF geförderten Maßnahmen stehen die ersten Schritte, die Migranten zur Integration in einem neuen Land, gewöhnlich im Umfeld der wichtigsten Städte, unternehmen können. Der ESF zielt mit seinen Maßnahmen auf spätere Stadien ab und fördert die Integration und Eingliederung, wobei das Hauptaugenmerk auf der Teilhabe am Arbeitsmarkt liegt. In dieser zweiten Phase (ESF) könnten Migranten mit anderen Zielgruppen zusammengefasst werden. Die beiden Fonds sollten getrennt bleiben, weil sie zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Integration von Migranten greifen. Die Kommission vertrat

immer schon die Auffassung, dass die Aufspaltung und gegenseitige Ergänzung zwischen den beiden Fonds auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt werden sollte.

VII.d) Die Kommission wird der Übermittlung detaillierterer Informationen über die Kohärenz und Komplementarität der EU-Fonds durch die Mitgliedstaaten einen höheren Stellenwert beimessen.

VII.e) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, dass im Vorschlag der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gemeinsame Indikatoren für die Mitgliedstaaten vorgesehen werden sollten.

Die Kommission hat in ihren am 15. November 2012 verabschiedeten Vorschlag für einen Verordnungsentwurf für den Asyl- und Migrationsfonds (KOM(2011) 751 endgültig) bereits obligatorische gemeinsame Indikatoren aufgenommen.

VII.f) In der vorgeschlagenen Verordnung für den Asyl- und Migrationsfonds und der neuen Haushaltsordnung wird verlangt, dass die Mitgliedstaaten in ausreichendem Umfang Verwaltungs- und Kontrollsysteme mit offiziell benannten Stellen eingerichtet haben müssen, bevor sie in den Genuss von EU-Mitteln kommen können. Die Kommission informiert die Mitgliedstaaten über die neuen Anforderungen und erörtert diese mit ihnen. Dies wird sie auch in Zukunft tun.

EINLEITUNG

4. Das jetzige „Generelle Programm Solidarität und Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013“ (SOLID-Programm) wurde im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung 2007-2013 geschaffen. Im Gegensatz zu den anderen, unter geteilter Verwaltung stehenden Instrumenten der EU handelte es sich hier um ein neues Programm. Darüber hinaus sollte erwähnt werden, dass unter dem Dach des SOLID-Programms ein Dutzend kleine Programme, Pilotprojekte und Vorbereitungsmaßnahmen zusammengefasst wurden, die vorher unabhängig voneinander und ohne gegenseitige Abstimmung liefen. Darüber hinaus erlaubte das SOLID-Programm den Mitgliedstaaten die Entwicklung eigener Programme.

9. Die Zielsetzung des Europäischen Integrationsfonds besteht in der Integration von Drittstaatsangehörigen gemäß Definition in der Rechtsgrundlage für die Einwanderung, die Drittstaatsangehörige und nicht EU-Bürger betraf. Dies war seinerzeit Artikel 63 Randnummer 3 Absatz a EGV (jetzt Artikel 79 Absätze 1 und 2 AEUV). Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Rechtsgrundlage für Integration (Artikel 79 Absatz 4 AEUV) gilt für Maßnahmen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden. Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist darin nicht enthalten.

EU-Bürger dürfen keinen Integrationsmaßnahmen unterworfen werden, die ihr Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und niederzulassen, beschränken.

BEMERKUNGEN

20. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Beitrag des Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen insgesamt nunmehr über die Ergebnisse auf Projektebene hinaus messbar ist. Bis zum 31. Oktober 2012 muss jeder Mitgliedstaat einen nationalen Auswertungsbericht über die Ergebnisse und Auswirkungen des Fonds für den Zeitraum 2007-2010 übermitteln. Auf

der Grundlage einer Analyse sämtlicher finanzierter Projekte und der Ergebnisse, die jeder einzelne Mitgliedstaat bei einem für alle Mitgliedstaaten gemeinsam geltenden Satz von Indikatoren erzielte, sollte dann eine aussagefähige Bewertung der politischen Wirkung des Fonds möglich sein. In den nationalen Berichten müssen die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit, der geschaffene Mehrwert und die gegenseitige Ergänzung der Fonds sowie deren Auswirkung auf einzelstaatlicher Ebene sowohl quantitativ als auch qualitativ bewertet werden. In diesen Berichten der Mitgliedstaaten sowie den anschließenden Berichten der Kommission müssen die Ergebnisse und Auswirkungen der Fonds angemessen ausgewertet werden. Die Berichte der Kommission werden 2013 vorliegen und den EU-Organen übermittelt werden. Außerdem werden sie der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

24. Die Kommission erkennt an, dass die Festlegung quantifizierbarer Zielvorgaben in den Jahresprogrammen 2007 und 2008 nicht optimal war. In den Jahren 2007 und 2008 richtete sich das Hauptaugenmerk auf die Verabschiedung von Jahresprogrammen, bei denen ein echtes Risiko für den Verlust von Haushaltsmitteln bestand, weil die Rechtsgrundlage verspätet (im Jahr 2007) verabschiedet worden war und eine Reihe von Tätigkeiten bereits vor der Verabschiedung der Jahresprogramme durchgeführt werden musste. Zu diesem Zeitpunkt wollte die Kommission auch einen gewissen Grad an Verhältnismäßigkeit zwischen dem Verwaltungsaufwand, der nationalen Behörden und Begünstigten bei Jahresprogrammen mit geringen Mittelzuweisungen entstand, und der Notwendigkeit, die Jahresprogramme so bald wie möglich zu verabschieden, aufrecht erhalten. Seit 2009 achtet die Kommission bereits stärker auf diese Aspekte. Sie wird dies in den nächsten Jahresprogrammen bei den Ländern, in denen messbare Zielvorgaben durchaus eine gründlichere Definition verdienen, engmaschig weiterverfolgen.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 62.

26. Im Verlauf des Abschlussverfahrens für das erste Jahresprogramm bat die Kommission die Mitgliedstaaten um Verbesserungen bei einigen Aspekten der in den Abschlussberichten übermittelten Informationen. Dies sollte insbesondere dazu dienen, ein vollständigeres Bild von den Fortschritten bei der Verwirklichung der Ziele der Jahres- und Mehrjahresprogramme zu erhalten.

27. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie die Wirksamkeit der Fonds bewerten kann. Der Umstand, dass einige Mitgliedstaaten die Wirkungsindikatoren der Maßnahmen in ihren Jahresprogrammen verbessern müssen, hindert die Kommission nicht daran, ihre Bewertung vorzunehmen. Darüber hinaus dürfen den Berichten über in den einzelnen Staaten im Nachhinein durchgeführte Bewertungen nur die in den Vorlagen der Kommission aufgeführten Indikatoren zugrunde liegen. Diese Indikatoren sind stets messbar und beziehen sich ihrerseits auf projektbasierte Indikatoren und nicht auf die in den nationalen Programmen dargestellten Indikatoren.

29. Die Kommission ist der Ansicht, dass die im Zwischenbericht angewendete tabellarische Darstellungsweise die richtige Methode zur Präsentation der im Rahmen der Programme durchgeführten Tätigkeiten ist. Die im Bericht enthaltene Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen von den Mitgliedstaaten geplanten Maßnahmen. Aus der Tabelle geht außerdem die von jedem einzelnen Mitgliedstaat tatsächlich gewählte Strategie hervor. Die Tabelle an sich enthält wichtige Aussagen, die das Verständnis der Umsetzung des Fonds erleichtern. Die Kommission erkennt jedoch an, dass der Titel dieser Tabelle ihren Inhalt nicht vollständig wiedergibt.

Die Kommission erkennt auch an, dass bei den von Deutschland finanzierten Einreisevorbereitungsmaßnahmen eine Ungenauigkeit vorliegt.

30. Als die Mitgliedstaaten die nationalen Bewertungen vorlegen mussten (30. Juni 2010), konnten sie nur auf die Ergebnisse des ersten Jahresprogramms (von sieben im gesamten Programmplanungszeitraum) zurückgreifen. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt gemeinsame Indikatoren zur Verfügung gestanden hätten, wäre ihre Analyse nur von begrenztem Wert gewesen, weil der analysierte Zeitraum zu kurz war. Dies erklärt auch, warum die Kommission die Erarbeitung gemeinsamer Indikatoren nicht als Priorität betrachtete, sondern ihr Hauptaugenmerk lieber auf den Start der Programme und die Einrichtung wirkungsvoller Verwaltungs- und Kontrollsysteme richtete.

Bei den am 31. Oktober 2012 fälligen nationalen Bewertungen stellt sich die Lage anders dar, denn diese Berichte sollten mehrere abgeschlossene Jahresprogramme erfassen. Die Kommission hat die von allen Mitgliedstaaten für die Bewertung anzuwendenden Indikatoren so gestaltet, dass sie (a) auf Projektebene mit den eigenen Indikatoren der Mitgliedstaaten kompatibel sind und (b) auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene aussagefähige Ergebnisse hervorbringen. Der gleiche Ansatz wurde mit sehr gutem Erfolg auch bei der Schlussbewertung des ERF II verfolgt.

Die Kommission hat für den Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagen, von Programmbeginn an eine Reihe obligatorischer, gemeinsamer Indikatoren anzuwenden. Damit werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, während des gesamten Programmplanungszeitraums Daten zu erheben. Wie oben bereits erläutert, ändert sich dadurch aber nichts an der Verfügbarkeit von Daten zum Abgabezeitpunkt der Bewertung.

31. Die Kommission bestätigt, dass die im Zwischenbericht tabellarisch dargestellten Projektbeispiele nicht als repräsentativ gelten, sondern als von den einzelnen Mitgliedstaaten ausgewiesene „Erfolgsgeschichten“, die beispielsweise auf dem Inhalt, dem Wirkungsgrad oder innovativen Aspekten der betreffenden Projekte beruhen.

In Anbetracht der großen Bandbreite an Maßnahmen, die unter den EIF fallen, und angesichts der hohen Zahl finanzieller Projekte kann es kein „repräsentatives“ Projekt geben.

32. Die Bemerkung des Hofes bezieht sich auf den Teil der einzelstaatlichen Bewertungen, in denen die Mitgliedstaaten um ihre Bewertung des EIF im Hinblick auf ihrer Bedürfnisse und Prioritäten gebeten werden. Es gab sowohl positive als auch negative Rückmeldungen. Die Kommission respektiert die von Mitgliedstaaten offiziell zum Ausdruck gebrachten Stellungnahmen, auch wenn sie negativ sind.

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag für den Asyl- und Migrationsfonds (2014-2020) die unter anderem von den beiden vom Hof zitierten Mitgliedstaaten geäußerte Kritik insofern berücksichtigt, als sie die Zielgruppe des Fonds vergrößerte und die Umsetzungsverfahren vereinfachte.

33. Aus den oben erläuterten Gründen standen den Mitgliedstaaten zu der Zeit, als die nationalen Bewertungen übermittelt werden mussten, nur in sehr begrenztem Umfang Informationen zur Verfügung.

Detaillierte und aussagefähige Angaben zu den Leistungen, Ergebnissen und Auswirkungen der Fonds müssen in den Ende Oktober 2012 fälligen nationalen Bewertungen für den Zeitraum von

2007 bis 2010 übermittelt werden, weil die Terminierung dieser Berichte erlaubt, die Umsetzung der Fonds über mehrere Jahre zu erfassen.

34. und 35. *Gemeinsame Antwort*

Die Jahresprogramme 2007 und 2008 wurden Ende 2008 beziehungsweise Anfang 2009 verabschiedet. In den Programmen für 2007 und 2008 überschneiden sich die Förderfähigkeitszeiträume und die Programme mussten parallel durchgeführt werden. Die Verquickung zwischen der verspäteten Verabschiedung und den Herausforderungen, die mit der Umsetzung eines neuen Fonds verbunden sind (beispielsweise neue zuständige Behörden, neue Regeln und die Einrichtung neuer Verwaltungsstrukturen und Systeme), führte dazu, dass sich die ersten beiden Jahre der Ausführung außerordentlich schwierig gestalteten. Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die verspätete Verabschiedung und die genannten Herausforderungen auf die Ausführungsquoten auswirkten. Die Kommission beobachtet die Entwicklung der Ausführungsquote durch die Mitgliedstaaten sehr genau.

36. Der von der Kommission vorgelegte Bericht ist ein Zwischenbericht über die erzielten Ergebnisse und über quantitative und qualitative Aspekte der Ausführung. Thema dieses Berichts ist also auf die Ausführung der Fonds, nicht die Bewertung ihrer Wirksamkeit. Man war der Ansicht, dass es nach den ersten beiden Jahren des EIF und nur einem Jahr des EFF III noch zu früh für eine Beurteilung der Wirksamkeit der Fonds sei. Den ersten Beurteilungen der Wirksamkeit der Fonds werden die einzelstaatlichen Berichte und die dort enthaltenen Bewertungen zugrunde liegen. Sie lagen zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof noch nicht vor und sind am 31. Oktober 2012 fällig.

37. Die überwiegende Mehrheit der Projekte erzielte positive Ergebnisse für die Integration von Drittstaatsangehörigen. Der Fonds hat sich in sehr kurzer Zeit zu einem wirksamen Integrationsinstrument auf EU-Ebene entwickelt.

38. Dass einige Projekte nicht perfekt funktionierten oder nur durchschnittliche Ergebnisse erbrachten, stellt für die Projektverwaltung ein systemimmanentes, hinnehmbares Risiko dar. Es ist daher nicht unangemessen, dass vier von zweiundzwanzig geprüften Projekten ihre Ziele vielleicht nicht erreichten. Da aber die Integration von Drittstaatsangehörigen und die Mechanismen der geteilten Verwaltung für die Mitgliedstaaten neu sind, kann man nicht von Anfang an eine einwandfreie Erfolgsquote erwarten. Die zuständigen Behörden haben auf der Grundlage ihrer gewonnenen Erfahrungen inzwischen genauere Zielvorgaben erarbeitet.

Kasten 5 - Beispiel für ein gescheitertes Projekt

Das Projekt „Merseyside Fire and Rescue Service (MFRS)“ musste eingestellt werden, weil der Begünstigte die Anzahl der Personen in der Zielgruppe, für die das Projekt wirksam geworden wäre, überschätzt hatte. Dieses Beispiel zeigt also, dass diese Anwendungsmöglichkeit zwar innovativ aber nicht gut durchdacht war.

Die Kommission stellte den Mitgliedstaaten zwar Leitlinien für den Nachweis von Zielgruppen zur Verfügung, aber die zuständige Behörde wandte in diesem Fall strengere Regeln für die Begünstigten an als die im verordnungsrechtlichen Rahmen der Kommission gesetzten Regeln.

39. Es wird zwar anerkannt, dass man bei einigen Maßnahmen im Rahmen der Jahresprogramme präzisere Zielvorgaben oder quantifizierte Ergebnisse hätte festlegen können, insgesamt stellt dies aber kein Hindernis für die Erreichung guter Projekte und Programme dar.

40. Die Kommission ist der Ansicht, dass man den Fonds als Instrument betrachten muss, das die Finanzierung wichtiger Integrationsaktivitäten in den Mitgliedstaaten erlaubt. Der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen hat sich innerhalb weniger Jahre zu einem Instrument für die Förderung integrationsbezogener Maßnahmen in den teilnehmenden Mitgliedstaaten entwickelt. Die Mitgliedstaaten betrachten ihn als wertvollen Beitrag zur Integration.

42. Die Wirksamkeit der Fonds kann anhand erster Ergebnisse erst dann zulänglich gemessen werden, wenn die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten über die ersten drei Ausführungsjahre vorliegen, d.h. ab Oktober 2012. Darüber hinaus betreffen die vom Hof ermittelten „Schwächen“ Entscheidungen, die seinerzeit bewusst getroffen wurden aber, im Lichte der inzwischen gesammelten Erfahrung und in Anbetracht der verfügbaren Mittel und bestehenden Herausforderungen, heute nicht unbedingt als die beste Lösung erscheinen.

44. Die Aufspaltung zwischen den beiden Fonds ergab sich aus den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen im Vertrag, die unter anderem zu untereinander unvereinbaren Verabschiedungsverfahren führten. Beim EFF musste das Mitentscheidungsverfahren mit dem Rat (Abstimmung mit qualifizierter Stimmenmehrheit) und dem Europäischen Parlament befolgt werden, während der EIF bei einfacher Konsultation des Europäischen Parlaments im Rat einstimmig verabschiedet werden musste.

Ähnliche Maßnahmen könnten mitunter rechtlich sowohl unter den EIF als auch unter den EFF fallen. Dies trifft aber nicht auf alle Maßnahmen zu, weil Integrationsfonds und Flüchtlingsfonds unterschiedliche Zielgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen ansprechen.

44. *Erster Spiegelstrich* - Die Integration von Flüchtlingen läuft allein unter dem EFF und auch andere Maßnahmen wie die Aufnahmebedingungen werden durch diesen Fonds abgedeckt. Der EFF bestand bereits seit dem Jahr 2000. Um seine Kontinuität nicht zu gefährden, wurde als Fortsetzung des EFF II, der sich als sehr erfolgreich und gut auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt erwiesen hatte, der EFF III eingeführt. Andere EFF-Maßnahmen wären beeinträchtigt worden, wenn man sie in Konkurrenz zum EIF zusammengefasst hätte. Obgleich es sich um zwei unterschiedliche Instrumente handelt, wurden die beiden Fonds sowohl auf politischer als auch auf operationeller Ebene als ein zusammenhängendes Rahmenwerk, in dem jeder Fonds die Zielsetzungen einer politischen Richtlinie widerspiegelt, in dem aber beide parallel existieren, betrachtet. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass für beide Fonds gemeinsame Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften sowie gemeinsame Kontroll- und Überwachungsregeln gelten.

44. *Zweiter Spiegelstrich* - Wie bei jedem Programm müssen auch hier die Kosten entsprechend den Projekten, bei denen sie entstanden, gemeldet und nicht förderfähige Kosten ausgesondert werden.

45. Das jährliche Programmplanungsverfahren stellt zwar eine Herausforderung dar, wurde aber von der Kommission seinerzeit mit Absicht gewählt. Man war der Ansicht, dass ein solches Verfahren eine bessere Anpassung der politischen Dynamik im sensiblen Bereich der Immigration erlaube, denn hier sind sowohl auf EU- als auch einzelstaatlicher Ebene rasche Entwicklungsverläufe zu beobachten. Zudem hielt man dieses Verfahren für das am besten geeignete Instrument zur genaueren Prüfung der Förderfähigkeit der Maßnahmen. Hier sind die Neuartigkeit der im Rahmen des Fonds vorgeschlagenen Maßnahmen und die begrenzte Erfahrung der nationalen Behörden zu berücksichtigen. Es ist jedoch möglich, dass die Auswirkungen dieses Verfahrens bedeutender waren als seinerzeit vorhersehbar war.

46. und 47. *Gemeinsame Antwort*

In Anbetracht dessen, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten nunmehr in diesem Bereich Erfahrungen gesammelt haben, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Mittel jetzt auf andere Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Fonds konzentriert werden können.

Aus diesem Grund hat die Kommission für den zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen eine Umstellung auf mehrjährige Programmplanungszyklen vorgeschlagen. Dies stellt außerdem eine Vereinfachung und Angleichung an Strukturfonds dar.

48. Es lässt sich zwar nicht ausschließen, dass einige Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Beantragung einer zweiten Vorfinanzierung nicht in allen Einzelheiten verstanden haben, dies ist aber nicht der einzige Grund für die geringe Zahl an Anträgen auf zweite Vorfinanzierungen. In vielen Fällen überschätzten die Mitgliedstaaten den erforderlichen Arbeitsaufwand und mitunter fügten sie auf nationaler Ebene sogar noch bürokratische Hürden hinzu. In einigen Fällen entschieden sich Mitgliedstaaten auch dafür, dem Entwurf ihrer Jahresprogramme und der Beschleunigung der Abschlussverfahren für bereits ausgeführte Programme Vorrang einzuräumen.

Trotz der im Jahr 2010 übermittelten Klarstellungen ist die Zahl der Mitgliedstaaten, die eine zweite Vorfinanzierung beantragen, nach wie vor sehr gering.

Zur Vermeidung von Liquiditätsengpässen bei den Endbegünstigten hat die Kommission bisher alle Anträge auf zweite Vorfinanzierungen vorrangig behandelt. Im Zusammenhang mit dem wachsenden Druck auf Zahlungsermächtigungen im EU-Haushalt könnte dies in naher Zukunft nicht mehr möglich sein.

49. Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass das auf Ebene der Mitgliedstaaten angewendete Verwaltungs- und Kontrollsystem als im Vergleich zur Höhe der verwalteten Mittel übermäßig aufwendig angesehen werden kann. Zur Vermeidung unnötiger Komplikationen bei den seitens der Mitgliedstaaten angewendeten Systemen sorgte die Kommission durch zwei Konferenzen jeweils im Juni 2008 und 2009 sowie einer 2010 herausgegebenen Leitlinie für Klarstellungen.

Es gab gute Gründe dafür, bei der Gestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems Anregungen bei den Strukturfonds zu suchen. Der wichtigste Grund war, dass man von deren langjähriger Erfahrung in der Verwaltung von EU-Mitteln profitieren und jegliches Risiko für vorschriftswidrige Ausgaben in diesem neuen Bereich der geteilten Verwaltung vermeiden wollte.

50. Jedem Mitgliedstaat steht es frei, sein eigenes Verwaltungs- und Kontrollsystem zu wählen. Die Kommission setzt lediglich die Mindestkriterien für die interne Kontrolle fest, die zur Absicherung der Verwaltung von EU-Mitteln eingehalten werden müssen.

Bei den beiden vom Hof zitierten Mitgliedstaaten handelt es sich um Fälle, in denen die nationalen Behörden Kontrollstufen hinzufügten, die so nicht erwünscht waren.

51. Bei dem, was der Hof als „Schwachstellen“ bezeichnet, handelt es sich um Entscheidungen, die der Gesetzgeber seinerzeit bewusst traf.

52. 2005 führte die Kommission eine ex-ante Wirkungsabschätzung durch. Obgleich dieser Bewertung kein formalisiertes Verfahren zugrunde lag, floss sie in die Erörterungen ein, an deren

Ende die Verabschiedung der im November 2004 vom Rat (Justiz und Inneres) gebilligten Gemeinsamen Grundprinzipien stand. In ihnen spiegeln sich die Bedürfnisse und Ziele auf dem Gebiet der Integration von Drittstaatsangehörigen wider. Die Kommission konsultierte auch die Nationalen Kontaktstellen für Integration sowie einige nichtstaatliche Organisationen (NGOs).

53. Mit dem EIF wurde auf EU-Ebene auf die Notwendigkeit eines Finanzinstruments reagiert, das Bestandteil der gemeinsamen Einwanderungspolitik ist und auf die besonderen Bedürfnisse Drittstaatsangehöriger nach deren Ansiedlung in der EU eingeht. Mit anderen EU-Programmen wird eine breite Palette an Maßnahmen finanziert, von denen einige auch der Integration Drittstaatsangehöriger zugutekommen könnten, dies ist aber nicht ihr Hauptziel. Diese anderen Instrumente sind nicht speziell auf die Bedürfnisse Drittstaatsangehöriger ausgelegt. Viele Betroffene sind zudem erst vor kurzem eingereist und haben in den ersten Jahren ihrer Ansässigkeit besondere Bedürfnisse. Darüber hinaus konzentrieren sich diese anderen Programme auf geografische Gebiete, in denen keine hohe Konzentration von Drittstaatsangehörigen vorliegt.

Bei keinem der anderen EU-Instrumente besteht die ausdrückliche Verpflichtung zur Finanzierung von Integrationsaktivitäten Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten.

53.a) bis 53.c) *Gemeinsame Antwort*

Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde gegründet, um die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung des Lebensstandards beizutragen. Sein Ziel ist, innerhalb der Union die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern (Artikel 162 AEUV). Eine weitere Zielsetzung des Fonds besteht darin, die Unterschiede im Wohlstand und Lebensstandard zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Regionen abzubauen und so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt voranzubringen. Der Fonds ist der Förderung der Beschäftigung in der EU gewidmet. Die Mittelvergaben erstrecken sich auf alle Mitgliedstaaten und Regionen, insbesondere aber solche Regionen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung weniger weit vorangeschritten ist. Im EIF kommt andererseits die politische Entscheidung zum Ausdruck, Integrationsmaßnahmen in teilnehmenden Mitgliedstaaten zu finanzieren. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Mitgliedstaaten sich auf politischer Ebene für oder gegen die Aufnahme derartiger Maßnahmen in die Programmplanung für Strukturfonds entscheiden. Ebenso wenig ist das Niveau der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen entscheidend. Die Höhe der ESF-Mittel ist je nach Region unterschiedlich und hängt von deren jeweiligen relativen Wohlstand ab, d.h. ob ihr BIP pro Kopf der Bevölkerung mehr oder weniger als 75 % des Durchschnitts in der EU-25 beträgt. Diese Unterscheidung zwischen Regionen spiegelt nicht notwendigerweise die Konzentration von Migranten in bestimmten (hauptsächlich) städtischen Regionen wider. Dasselbe gilt für die besonderen Bedürfnisse im Hinblick auf Integration.

Beim EIF legen die Mitgliedstaaten großes Gewicht darauf, dass auf einzelstaatlicher Ebene eine große Anzahl von Projekten finanziert und somit eine breite Wirkung erzielt wird. Darüber hinaus erlaubt dies die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten. Die Mitgliedstaaten betrachteten die Integration Drittstaatsangehöriger immer schon als ihre Hauptverantwortlichkeit und dies trifft auch heute noch zu. Auf europäischer Ebene dagegen kann dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend der Rahmen für Interventionen gesetzt werden. Aus diesem Grund werden 93 % des EIF in geteilter Verwaltung durch nationale Programme verwaltet.

Als kommissionsverwaltete Programme können die Forschungs-, Bildungs- und Kulturprogramme keine Antwort auf die besonderen Erfordernisse und die politische Dynamik geben, die sich im sensiblen Bereich der Immigration sowohl auf EU- als auch einzelstaatlicher Ebene besonders rasch entwickelt. Die nationalen Programme der Mitgliedstaaten unterstützen eine große Zahl von Maßnahmen wie Sensibilisierungskampagnen für das Thema Integration oder Projekte, die sich auf örtlicher Ebene mit Integration befassen. Der in geteilter Verwaltung geführte EIF erlaubt dies.

In einigen Projekten der GD Bildung und Kultur (EAC) geht es zwar um Integration, aber dies ist nicht mit dem breiten Spektrum an Integrationsmaßnahmen vergleichbar, die der EIF in seiner Eigenschaft als besonderes, zweckbestimmtes Instrument abdeckt. Darüber hinaus handelt es sich bei den EAC-Projekten um länderübergreifende Projekte mit dem Ziel der Verbreitung guter Praxis in verschiedenen Mitgliedstaaten. Ihre Zielsetzungen und Geltungsbereiche sind daher ganz anders.

54. bis 59. *Gemeinsame Antwort*

Der EIF ergänzt den Europäischen Sozialfonds (ESF). Während die Zielsetzung des ESF in der Steigerung der beruflichen und geografischen Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union besteht, liegt das Hauptgewicht des EIF auf den besonderen Bedürfnissen im Bereich der Integration, die sich aus der Entwicklung einer gemeinsamen Integrationspolitik ergeben. Daher sind EIF-Maßnahmen nicht mit den vom ESF finanzierten Maßnahmen identisch, denn sie beziehen die Integration in sämtliche gesellschaftliche Aspekte ein.

Die Rechtsgrundlagen des ESF und des EIF sind unterschiedlich. Zudem entwickelten sich die beiden Fonds aus zwei unterschiedlichen politischen Zusammenhängen heraus. Der ESF gehört zur Kohäsionspolitik der EU, mit der eine Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts innerhalb der EU angestrebt wird. Dies soll insbesondere durch die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen der EU erreicht werden. Der EIF ist Bestandteil der gemeinsamen Einwanderungspolitik, mit der eine wirksame Steuerung der Migrationsströme und eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, gewährleistet werden soll. In Anbetracht dieser unterschiedlichen politischen Grundlagen und der beiden unterschiedlichen Rechtsgrundlagen lässt sich sagen, dass die beiden Fonds unterschiedliche Ziele verfolgen. Diese unterschiedlichen Ziele ließen sich nicht erreichen, wenn die Fonds in einem einzigen Fonds zusammengefasst wären.

Die durch den ESF unterstützten Maßnahmen zur Förderung der Inklusion und Integration richten sich sowohl an EU-Bürger als auch an Drittstaatsangehörige, während der EIF auf die besonderen Bedürfnisse von Drittstaatsangehörigen, insbesondere Neuankömmlingen, ausgerichtet ist. Die Zielgruppen des EIF konzentrieren sich nicht unbedingt auf die Regionen, in die die höchsten Unterstützungsleistungen des ESF fließen.

Bei den meisten vom ESF geförderten Maßnahmen im Bereich Inklusion und Integration steht das übergreifende Ziel der Steigerung der Beschäftigung im Mittelpunkt. Die im Rahmen des EIF finanzierten Maßnahmen streben eine allgemeine Integration im Land an, beispielsweise durch Einführungskurse, Interaktion zwischen Gemeinden, interkulturellen Dialog, Überwachung der Integrationsergebnisse, usw.

Da einige Maßnahmen unter beide Fonds fallen könnten und ähnliche Ziele haben, verfolgen die

Dienststellen der Kommission bei der Verabschiedung der EIF- und ESF-Programme eine Politik interner Konsultationen. Zudem wenden sie Verfahren zur Vermeidung von Überschneidungen und zur Sicherstellung der Komplementarität zwischen den Fonds an.

Da es sich aber um nationale Programme handelt, muss die Betonung auf den Folgemaßnahmen der Mitgliedstaaten liegen, soweit sie zur Gewährleistung von Komplementarität und Vermeidung von Überschneidungen verpflichtet sind.

Die Kommission legt bei den Kontrollbesuchen in Mitgliedstaaten großen Wert auf diese Gesichtspunkte. In Zukunft wird diesem wichtigen Aspekt zusätzliche Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Kommission erhielt von Mitgliedstaaten zahlreiche positive Bewertungen der Wirkung des EIF und des durch ihn geschaffenen Mehrwerts als Beitrag zur Festlegung von Integrationsstrategien und der Einrichtung von Integrationszentren, Einführungskursen, Überwachungssystemen usw. in den Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage bleibt sie bei ihrer Auffassung, dass Integrationsbedürfnisse mit der jetzigen und für die Zukunft vorgeschlagenen Struktur der Fonds im Bereich Inneres umfassend abgedeckt werden.

Kasten 7 - Portugiesische Callcenter und der Vergleich von ACIDI zwischen der EIF- und der ESF-Förderung

In dem besonderen Fall Portugals führt die Anwendung des Landesrechts dazu, dass nur zwei Organisationen Leistungsempfänger des EIF sind. Es bestand das Risiko, dass sich die von diesen Organisationen durchgeführten Tätigkeiten, die sowohl im Rahmen des EIF als auch des ESF förderfähig sind, überschneiden. 2012 bat die Kommission um die notwendigen Maßnahmen, unter anderem die Öffnung des Zugangs zum EIF für maßgebliche, an der Integrationsarbeit beteiligte Organisationen.

Beim ACIDI besteht das Risiko in der Aufteilung der Personalkosten zwischen den Beschäftigten, die an den beiden vom EIF und ESF finanzierten Projekten arbeiten. Die Prüfbehörde ist sich dieses Risikos bewusst und wird es verfolgen.

62. Die Rechtsgrundlagen für den EIF und den EFF wurden nach einem langen Verhandlungsprozess verabschiedet. In Anbetracht der Tatsache, dass der Vorschlag der Kommission im April 2005 angenommen worden war, nahmen auch die Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren mittels Abstimmung mit qualifizierter Stimmenmehrheit beim EFF und Einstimmigkeit mit Konsultation des Europäischen Parlaments beim EIF), die für die Verabschiedung der Rechtsgrundlage anzuwenden waren, viel Zeit in Anspruch. Dasselbe galt für die Durchführungsbestimmungen, die zwar im Vorfeld ihrer Verabschiedung (seit 2007) im Rahmen von Sachverständigentagungen sowie mittels gemeinsamer Formate, Leitlinien und bilateraler technischer Beratungen erörtert worden waren, aber letztendlich mit Hilfe des Verwaltungsausschusses, der nach dem Inkrafttreten der Beschluss gegründet werden konnte, verabschiedet werden mussten.

Angesichts dieser Verzögerungen verlängerte der Rat in der Rechtsgrundlage die Förderfähigkeitsfrist für die Jahresprogramme 2007 auf drei Jahre, um die Durchführung der ersten Jahresprogramme durch die Mitgliedstaaten nicht zu gefährden.

63. In den Jahren 2007 und 2008 kam zu der verspäteten Verabschiedung der Verordnungen noch hinzu, dass in der Rechtsgrundlage ein sehr aufwändiges Verfahren vorgesehen war, das der

Genehmigung von Jahresprogrammen durch die Kommission vorgeschaltet war. Um die Fonds arbeitsfähig zu machen, war daher sowohl seitens der Kommission als auch der Mitgliedstaaten sehr viel konzeptuelle Arbeit zu leisten, die unter anderem die Festlegung von Mehrjahres- und Jahresprogrammen durch die Mitgliedstaaten und deren Genehmigung durch die Kommission umfasste. In der Rechtsgrundlage war auch vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Sicherstellung einer soliden Mittelverwaltung einrichten mussten, für die wiederum eine Bewertung seitens der Kommission erforderlich war.

In Anbetracht der beschriebenen Umstände und der Neuartigkeit des Fonds war es schwierig, die in den Rechtsvorschriften festgelegten, ohnehin schwer einzuhaltenden Fristen zu bewältigen.

64. Die Annahme der Jahresprogramme erfolgt jetzt viel schneller und innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens. Die in der Rechtsgrundlage aufgeführten Fristen dagegen waren trotz der inzwischen gesammelten Erfahrung und der Anstrengungen der Kommission zur Einhaltung der Fristen sehr schwer zu erreichen. Auch musste sichergestellt werden, dass die Jahresprogramme qualitativ gut waren und eine angemessene Beschreibung förderfähiger Maßnahmen enthielten. Dies war zur Einhaltung der Zielsetzungen des Fonds erforderlich. Innerhalb der vorgeschriebenen Frist war dies nicht immer möglich.

65. Die Kommission legte besonderen Wert darauf, die nationalen Behörden bei der Verwaltung der Fonds in ihren jeweiligen Staaten zu begleiten. Die entsprechende Anleitung wurde in den täglichen Kontakten zwischen den Länderreferenten und den Mitgliedstaaten, aber auch durch die Veranstaltung von sechs Seminaren bzw. Konferenzen und durch zahlreiche Vorträge auf Sitzungen des SOLID-Ausschusses gegeben. Darüber hinaus gab die Kommission 19 Leitlinien über die Umsetzung der SOLID-Fonds heraus.

66. In Anbetracht der Verzögerungen bei der Verabschiedung der Rechtsgrundlage ist die Kommission der Auffassung, dass die Leitlinien so frühzeitig wie möglich vorgelegt wurden. Es trifft zu, dass die Durchführungsbestimmungen im März 2008 herausgegeben wurden, sie waren aber lange vor ihrer Verabschiedung ausführlich mit den Mitgliedstaaten erörtert worden. Zum April 2008 veranstaltete die Kommission ein Seminar über die Durchführungsbestimmungen. Auf diesem Seminar wurde das „Förderhandbuch“ entworfen, das im Juni 2008 an die Mitgliedstaaten verteilt wurde. Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuweisungen an EU-Mitteln nicht ausschöpfen konnten, hängt darüber hinaus nicht mit dem Datum zusammen, an dem sie die Leitlinien erhielten, sondern hauptsächlich mit der Neuartigkeit des Fonds, der Unerfahrenheit der zuständigen Behörden, der kurzen Förderfähigkeitsfrist und der Tatsache, dass die beiden Jahresprogramme 2007 und 2008 parallel liefen.

69. Die Rechtsgrundlage verlangt von den Mitgliedstaaten nicht, Systeme für die Erhebung und Aggregierung der wichtigsten operativen und finanziellen Indikatoren einzurichten, weil dies zu unverhältnismäßig hohen Verwaltungskosten führen könnte. Allerdings schreibt die Rechtsgrundlage den Mitgliedstaaten vor, für jedes Projekt operative und finanzielle Schlüsselindikatoren festzulegen, die zu überwachen und den zuständigen Behörden mitzuteilen sind. Bei den Prüfungen vor Ort wurde kontrolliert, ob diese Verpflichtung in den von den zuständigen Behörden unterzeichneten Finanzhilfevereinbarungen angemessen aufgenommen worden war. Bei den drei vom Hof erwähnten Mitgliedstaaten fanden die Prüfbesuche jedoch statt, bevor Überwachungstätigkeiten begonnen hatten. Daher war es unmöglich, diesen Teil des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu prüfen (Beschränkung des Prüfungsumfangs).

70. Nach dem Verständnis der Kommission beziehen sich die vom Hof ermittelten

Schwachstellen auf zwei der fünf vor Ort geprüften Mitgliedstaaten. Über das Fehlen einer eindeutigen Beziehung zwischen den drei Behörden in Deutschland berichtete die Kommission im Anschluss an ihren Besuch im März 2009. Der von Deutschland eingerichtete Aktionsplan zur Behebung dieses Mangels wurde von der Kommission folglich ordnungsgemäß überwacht.

Die Kommission stimmt zwar zu, dass das in den SOLID-Fonds angewandte Modell zu Fragen seitens der Mitgliedstaaten führte, andererseits aber wurden alle diese Fragen mit Hilfe allgemeiner und gezielter Leitlinien, die den Mitgliedstaaten übermittelt wurden, gelöst.

Im Hinblick auf Deutschland erwies sich das als unzureichend. Dieser ganz besondere Fall wird von der Kommission sehr genau nachverfolgt.

71. und 72. *Gemeinsame Antwort*

Die Kommission ist sich der Probleme in Portugal bewusst.

Sie wurde 2012 tätig, indem sie Portugal gezielte Leitlinien übermittelte und zur Verbesserung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in Portugal die bilateralen Kontakte auf allen Verantwortungsebenen verstärkte. Parallel dazu werden Sicherungsmaßnahmen durchgeführt, wenn die Kommission feststellt, dass ein Risiko für die Belastung des Fonds mit nicht förderfähigen Ausgaben besteht. Bestätigt sich das Risiko für die Fonds, kommen finanzielle Berichtigungen zum Einsatz.

73. Die Einrichtung der SOLID-Fonds stellte eine Herausforderung dar. Dies war von Anfang an bekannt und erklärt, warum die verfügbaren jährlichen Haushaltspläne während des siebenjährigen Programmplanungszeitraums von Jahr zu Jahr stiegen. Die Anforderungen an die Programmplanung und Berichterstattung sind nicht zu stark belastend. Jedes Jahr wurden sämtliche Jahresprogramme sämtlicher Mitgliedstaaten angenommen und werden nun von den Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Mitgliedstaaten werden folglich nicht behindert. Unzulänglichkeiten, die mit der Bereitstellung unzureichender Mittel durch die Mitgliedstaaten zusammenhängen, entsprechen nicht der Rechtsgrundlage, die vorsieht, dass die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihres Verwaltungs- und Kontrollsystems jeder Behörde ausreichende Mittel zuweisen müssen.

74. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mehrzahl der zuständigen Behörden in den meisten Fällen ihre grundlegenden Aufgaben auf zufriedenstellende Art und Weise erfüllt. Dies spiegelt sich im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Inneres wider.

75. Die Kommission gab den Mitgliedstaaten ausführliche Leitlinien zu den Förderfähigkeitsregeln an die Hand. Sie setzte die Mitgliedstaaten wiederholt davon in Kenntnis, dass das Förderhandbuch für die nationalen Behörden gedacht sei und dass eine Weitergabe dieses Dokuments an Endbegünstigte ohne angemessene Anleitungen und Empfehlungen unangemessen sein könnte. Die Kommission stellte jedoch klar, dass es entscheidend wichtig sei, dass Endbegünstigte Leitlinien für die Förderfähigkeitsregeln erhielten. Zahlreiche Mitgliedstaaten veranstalteten für die Begünstigten Schulungen über die Förderfähigkeitsregeln und übersetzten das Handbuch.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

76. Die Kommission ist der Auffassung, dass die positiven Ergebnisse, die mit EIF-finanzierten Projekten erreicht wurden, dessen zusätzlichen Nutzen bestätigen. Was den Erfolg des

Programms insgesamt betrifft, so werden in den nationalen Bewertungen für den Zeitraum 2007 bis 2010 detaillierte Angaben zu den Leistungen, Ergebnissen und Auswirkungen des Fonds zur Verfügung gestellt werden. Diese Berichte sind zum 31. Oktober 2012 fällig. Die Terminierung dieser Berichte erlaubt, die Umsetzung des Fonds über mehrere Jahre zu erfassen. Als die Mitgliedstaaten die nationalen Bewertungen vorlegen mussten, war dies nicht möglich, weil die Mitgliedstaaten nur auf die Ergebnisse des ersten Jahresprogramms (von insgesamt sieben in diesem Programmplanungszeitraum) zurückgreifen konnten.

Die entsprechende Bewertung der Kommission wird auf der Grundlage mehrerer Umsetzungsjahre detaillierte Angaben zu den Leistungen, Ergebnissen und Auswirkungen des Fonds auf EU-Ebene enthalten.

77. Der Fonds wird von der Kommission, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenvertretern als wirkungsvoll und maßgeblich angesehen und erbringt nach ihrer Meinung einen zusätzlichen Nutzen. Obgleich verschiedene Elemente noch verbesserungsfähig sind und zurzeit verbessert werden und obwohl der Aufbau des Fonds hätte einfacher gestaltet sein können, hat dies den Fonds nicht daran gehindert, sich als robustes Instrument zu erweisen, das seine grundlegenden Ziele zunehmend erreicht. Die Komplementarität mit anderen EU-Fonds wird auf Ebene der EU sichergestellt. Auf einzelstaatlicher Ebene bestehende Mechanismen zur Gewährleistung dieser Komplementarität werden von der Kommission auch weiterhin eng überwacht.

78. Nach Meinung der Kommission lassen sich die Feststellungen nicht unbedingt auf den Außengrenzenfonds und den Rückkehrfonds übertragen, da es bei diesen Fonds um ganz andere Maßnahmen und Begünstigte geht.

Antwort auf den Titel vor Ziffer 79. (Wirksamkeit des EIF und des EFF nicht messbar.)

Obgleich sich die Wirksamkeit des EIF und des EFF noch nicht messen lässt, hat die Kommission erfahren, dass einzelne Projekte erfolgreich sind.

79. Die Kommission wird diese Schwachstellen bei den betroffenen Mitgliedstaaten zur Sprache bringen, um sicherzustellen, dass die Unzulänglichkeiten in den jeweiligen Mitgliedstaaten behoben werden.

Dies sollte jedoch keine Auswirkungen auf die Qualität der zum 31. Oktober 2012 fälligen Bewertungen haben, denn die Kommission hat darum gebeten, diesen Berichten die einzelnen, bisher finanzierten Projekte (nicht die Jahresprogramme) sowie die dort erreichten Ergebnisse und Wirkungen zugrunde zu legen. Für alle Projekte zusammen soll dann eine Bewertung anhand der zu Beginn des mehrjährigen Programmplanungszeitraums von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten, mehrere Jahre umfassenden Strategie vorgenommen werden. Diese Strategie ist der Bezugsrahmen für die Auswertung.

80. Anhand der Daten im Zwischenbericht der Kommission lassen sich Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Jahresprogrammen ziehen. Als die Bewertungen vorgelegt wurden, mussten die Mitgliedstaaten die Ergebnisse aus einem der insgesamt sieben Jahre umfassenden Jahrespläne melden. Folglich konnte die Bewertung der mit dem EIF erzielten Ergebnisse im Jahr 2010 nur eingeschränkt erfolgen. Die Ergebnisbewertung wird in den nationalen Bewertungen verfügbar sein, die die Mitgliedstaaten bis zum 31. Oktober 2012 übermitteln müssen.

Die Kommission hat die von allen Mitgliedstaaten für die aktuelle Bewertung anzuwendenden Indikatoren so gestaltet, dass sie (a) auf Projektebene mit ihren eigenen Indikatoren kompatibel

sind und (b) auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene aussagefähige Ergebnisse hervorbringen. Der gleiche Ansatz wurde mit sehr gutem Erfolg auch bei der Schlussbewertung des ERF II verfolgt.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, dass im Vorschlag der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 gemeinsame Indikatoren für die Mitgliedstaaten vorgesehen werden sollten.

Die Kommission hat in ihrem am 15. November 2012 verabschiedeten Vorschlag für einen Verordnungsentwurf für den Asyl- und Migrationsfonds (KOM(2011) 751 endgültig) bereits obligatorische gemeinsame Indikatoren aufgenommen.

Empfehlung 2

Die Kommission nimmt die Empfehlung an, dass sie vor der Billigung der Programme die Mitgliedstaaten auffordern sollte, SMART-Indikatoren festzulegen und von Anfang an IT-Systeme für die Datenerhebung einzurichten.

Für den Asyl- und Migrationsfonds 2014-2020 hat die Kommission gemeinsame SMART-Indikatoren vorgeschlagen und die Mitgliedstaaten werden zu ihrer Anwendung verpflichtet sein. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten darüber hinaus zur Einrichtung von IT-Systemen für die zeitnahe Erhebung dieser Daten auffordern.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, dass zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ein Austausch über bewährte Verfahren für die Überwachung und Bewertung stattfinden sollte.

Die Kommission beabsichtigt, die Einrichtung eines Überwachungs- und Bewertungsnetzwerks vorzuschlagen, das aus den Mitgliedstaaten und der Kommission bestehen soll. Die Mitglieder des Netzwerkes würden mindestens einmal im Jahr tagen.

81. Die Kommission ist der Ansicht, dass einzelne Projekte positive Ergebnisse erzielen, die zum Ziel des Fonds, nämlich der Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen, beitragen.

82. Die Ausführungsquoten der ersten Jahre der Umsetzung des Fonds wiesen einen positiven Verlauf auf und stiegen zwischen 2007 und 2008 von 66 % auf 77 %. Dieser Trend setzte sich 2009 fort und es wird erwartet, dass er auch in den verbleibenden vier Jahren der Fondsumsetzung bestehen bleiben wird.

83. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Gestaltung des EIF unverhältnismäßig hohe Belastungen mit sich bringt.

Das System der jährlichen Programmplanung wurde trotz seiner Aufwendigkeit aus sehr wichtigen politischen Gründen gewählt. Sie betreffen:

- das Interventionsgebiet, das sich ständig wandelt und für die einzelnen Mitgliedstaaten regelmäßige Neubewertungen der Haushaltszuweisungen zulassen muss;

- die Neuartigkeit des Fonds, die eine engmaschige Überwachung der Mitgliedstaaten durch die Kommission erforderte;
- die Möglichkeit, die Aktivitäten der Mitgliedstaaten in diesem politischen Bereich regelmäßig zu erörtern;
- die Kontrolle der Förderfähigkeit einiger, möglicherweise sensibler Maßnahmen.

84. Dank der in den ersten Jahren der Umsetzung des Fonds gesammelten Erfahrung und in Anbetracht des Verwaltungsaufwands erkennt die Kommission an, dass die jährliche Programmplanung sehr aufwendig ist und dass die Mittel nunmehr besser anderen Tätigkeiten im Rahmen des Fonds zugewiesen werden könnten.

85. Für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 strebt die Kommission eine möglichst weitgehende Angleichung an die Strukturfonds an.

Empfehlung 6

Aus diesem Grund hat die Kommission im Zusammenhang mit dem zukünftigen Fonds ein mehrjähriges Programmplanungsverfahren vorgeschlagen. Dies entspricht auch der Empfehlung des Hofes. Außerdem stellt dies eine Vereinfachung und Angleichung an Strukturfonds dar.

Empfehlung 7

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich diese Empfehlung an die Mitgesetzgeber richtet.

Empfehlung 8

Die Kommission hat diese Empfehlung bereits in ihrem Vorschlag für eine Verordnung für den Asyl- und Migrationsfonds umgesetzt, der am 15. November 2011 angenommen wurde (KOM(2011) 751 endgültig).

86. Eine Bewertung der Integrationsanforderungen in der EU fand statt. Sie führte zur Formulierung von Zielen bezüglich der Rechte und der Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten. Sie wurden vom Europäischen Rat 1999 in Tampere, im Haager Programm 2004 und im Stockholmer Programm 2009 vereinbart. Diese Zielsetzungen wurden auf der Grundlage der in allen Mitgliedstaaten ermittelten und vereinbarten Bedürfnisse weiterentwickelt und flossen 2004 in die Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration ein. Auf dieser Grundlage erarbeitete die Kommission 2005 ihre gemeinsame Integrationsagenda. Der EIF wurde als Finanzinstrument zur Unterstützung der Maßnahmen entwickelt, die die Mitgliedstaaten zur Erreichung dieser Ziele und zur Erlangung von Konformität mit den Gemeinsamen Grundprinzipien durchführen.

87. Der EIF wurde als Ergänzung zum ESF konzipiert. Der EIF konzentriert sich auf die ersten Schritte, die Neuankömmlinge in der Gesellschaft unternehmen. Der ESF greift in einem späteren Stadium ein. Der Punkt, an dem dieser Übergang stattfindet, muss vom jeweiligen Mitgliedstaat bestimmt und kontrolliert werden. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Von den Mitgliedstaaten wurde also verlangt, die notwendigen Vorkehrungen zur Sicherstellung entsprechender Kooperations- und Koordinationsmechanismen zu treffen. Außerdem mussten sie dafür sorgen, dass die im Rahmen des EIF durchgeführten Interventionen zielgerichtet sind und die des ESF ergänzen. Überschneidungen zwischen den Fonds beschränken sich auf mögliche Projekte, die die Mitgliedstaaten steuern und die die Dienststellen der Kommission überwachen

müssen. In allen Jahresprogrammen forderte die Kommission eine Beschreibung dieser Mechanismen zur Sicherstellung der Komplementarität. Sie wird die konkreten, auf einzelstaatlicher Ebene bestehenden Vorkehrungen genau nachverfolgen, damit mögliche Überschneidungen zwischen EIF und ESF ausgeschlossen werden können.

Empfehlung 9

Die Kommission kann keine Notwendigkeit für eine umfassende Prüfung der Integrationsbedürfnisse unabhängig davon, ob die Migranten eine EU- oder eine Drittstaatsangehörigkeit besitzen, erkennen. EU-Bürger dürfen keinen Integrationsmaßnahmen unterworfen werden, die ihr Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und niederzulassen, beschränken. Die rechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern ist nicht die gleiche. In einer umfassenden Bewertung können sie nicht unterschiedslos als eine Zielgruppe betrachtet werden.

Empfehlung 10

Die Kommission kann keine Fondsstruktur konzipieren, die die Aufspaltung der Zielgruppen aufgrund der Staatsangehörigkeit beendet. Der Unterschied zwischen den Zielgruppen basiert auf dem Unterschied der Rechtsgrundlagen.

Der EIF ist Bestandteil der gemeinsamen Einwanderungspolitik (Artikel 79 Absätze 1 und 2 AEUV), deren Zielsetzung darin besteht, eine wirksame Steuerung der Migrationsströme und eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, zu gewährleisten.

Empfehlung 11

Die Kommission erklärt sich damit einverstanden, im zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 die Vorkehrungen, die auf einzelstaatlicher Ebene zur Gewährleistung der Kohärenz und Komplementarität der EU Fonds getroffen werden, enger nachzuverfolgen.

88. Auf die Ausführungsquoten der Jahre 2007 und 2008 hatten sich die verkürzten Förderfähigkeitsfristen ausgewirkt (im Jahr 2007 war sie um zwei Drittel verkürzt und im Jahr 2008 um die Hälfte). Ausgelöst wurde dies durch die verspätete Verabschiedung der Rechtsgrundlage und den Umstand, dass die Mitgliedstaaten verschiedene Vorkehrungen zu treffen hatten. Darüber hinaus liefen die beiden Jahresprogramme parallel ab. Dies bedeutete, dass die Zeit, in der die für zwei Jahre vorgesehenen EU-Zuweisungen durch die vergleichsweise neuen und unerfahrenen zuständigen Behörden aufgenommen werden konnten, sehr knapp bemessen war.

Förderfähige Maßnahmen waren in der Rechtsgrundlage von Anfang an gut definiert und deshalb ist das Risiko einer Finanzierung nicht förderfähiger Maßnahmen gering.

90. Die Kommission unternimmt Anstrengungen, um die Verzögerungen bei der Annahme der Jahresprogramme und Berichte zu verringern. In erster Linie strafft sie dazu ihr eigenes Verfahren. Außerdem setzt sie für die Kommunikation mit den Mitgliedstaaten dasselbe Computersystem ein, das sie auch bei den Strukturfonds verwendet. Sie ist überzeugt, dass damit die Verwaltungsvorgänge in jedem Verfahrensstadium vereinfacht werden.

Empfehlung 12

Die Kommission stimmt der Empfehlung, die Erkenntnisse aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu nutzen, in vollem Umfang zu. Sie hat alle Schritte eingeleitet, um sicherzustellen, dass die Rechtsgrundlage rechtzeitig verabschiedet wird. Hierfür hat sie insbesondere durch die Annahme ihres Vorschlags für eine Verordnung für den Asyl- und Migrationsfonds am 15. November 2011 Sorge getragen. Die Kommission ist jedoch nicht die einzige Akteurin im Verabschiedungsvorgang und kann nicht garantieren, dass dieses Ziel erreicht wird.

91. In Anbetracht der Verzögerungen bei der Verabschiedung der Rechtsgrundlage ist die Kommission der Auffassung, dass die Leitlinien so frühzeitig wie möglich vorgelegt wurden. Die Durchführungsbestimmungen wurden im März 2008 herausgegeben, waren aber weit vor ihrer Verabschiedung mit den Mitgliedstaaten ausführlich erörtert worden. Zum April 2008 veranstaltete die Kommission ein Seminar über die Durchführungsbestimmungen. Auf diesem Seminar wurde das „Förderhandbuch“ entworfen, das im Juni 2008 an die Mitgliedstaaten verteilt wurde. Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuweisungen an EU-Mitteln nicht ausschöpfen konnten, hängt darüber hinaus nicht mit der zeitlichen Abstimmung der Leitlinien zusammen, sondern hauptsächlich mit der Neuartigkeit des Fonds, der Unerfahrenheit der zuständigen Behörden, der kurzen Förderfähigkeitsfrist und der Tatsache, dass die beiden Jahresprogramme 2007 und 2008 parallel liefen.

92. Ein Verwaltungs- und Kontrollsystem setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen, die nicht alle von Anfang an benötigt werden. Nur die Elemente, die in der Anfangsphase des Programmplanungszeitraums im Einsatz waren, konnten dann von der Kommission vor Ort überprüft werden. Andere ließen sich nur theoretisch beschreiben.

93. Der vom Hof zitierte Fall dieses Mitgliedstaats ist der Kommission bekannt. Es wurden Abhilfemaßnahmen durchgeführt, um ungerechtfertigte Zahlungen von EU-Mitteln zu vermeiden.

Empfehlung 13

Die Kommission ist damit einverstanden, Leitlinien für die Umsetzung des neuen Fonds so bald wie möglich mit den Mitgliedstaaten zu erörtern und zu verabschieden. Wann immer dies möglich ist, soll dabei der Zeitplan für die Verabschiedung des neuen Fonds berücksichtigt werden, wobei dies jedoch nicht allein von der Kommission abhängt.

Empfehlung 14

Das in der geänderten Haushaltsordnung vorgesehene System wird sich von dem jetzigen System unterscheiden und sich auf förmliche Benennungen durch die Mitgliedstaaten stützen, wobei den Benennungen die in der Rechtsgrundlage festgelegten Benennungskriterien zugrunde liegen müssen.