

VON DER ENTWICKLUNG ZUR ABSCHRECKUNG?

Ausgaben für Migration im EU-Instrument für Nachbarschaft,
Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit
(NDICI)

Sperrfrist bis 00:01 UTC, 21. September 2023

Am 14. Juni 2021 trat das EU-Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) mit einem Gesamtbudget von 79,5 Mrd. EUR in Kraft. 10 % davon sind für migrationsbezogene Maßnahmen vorgesehen, und 93 % der gesamten NDICI-Mittel sollen den Kriterien für öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) entsprechen. Laut einer Oxfam-Untersuchung der Anrechenbarkeit von NDICI-finanzierten Migrationsprojekten in Libyen, Tunesien und Niger enthalten diese Projekte zu einem signifikanten Teil Elemente, die ihre Anrechenbarkeit als ODA einschränken und darauf hindeuten, dass auf EU-Seite migrationspolitischen Anliegen Vorrang vor Entwicklungszielen eingeräumt wird. Darüber hinaus beeinträchtigt eine unzureichende Dokumentation die Transparenz und demokratische Kontrolle des NDICI, die erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße und entwicklungsorientierte Verausgabung der Mittel für Migrationsprojekte sicherzustellen.

© Oxfam International September 2023

Dieses Papier wurde von Zina Weisner und Stephanie Pope verfasst, mit Unterstützung von Julia Verheul. Es ist Teil einer Reihe von Veröffentlichungen, die die Öffentlichkeit über entwicklungspolitische und humanitäre Themen informieren.

Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Papier das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter, sofern nicht anders gekennzeichnet.

Für weitere Informationen über die in diesem Papier behandelten Themen senden Sie bitte eine E-Mail an: advocacy@oxfaminternational.org

Der Text kann für Kampagnen-, Bildungs- und Forschungszwecke unentgeltlich genutzt werden, sofern die vollständige Quelle angegeben wird. Der Inhaber des Urheberrechts bittet darum, dass ihm sämtliche derartige Nutzungen für Zwecke der Auswertung gemeldet werden. Für die Vervielfältigung unter sonstigen Umständen oder für die Wiederverwendung in anderen Veröffentlichungen oder für die Übersetzung oder Bearbeitung ist unsere vorherige Zustimmung erforderlich, und es können Gebühren anfallen. Bitte senden Sie eine E-Mail an: policyandpractice@oxfam.org.uk.

Die Informationen in dieser Publikation sind zum Zeitpunkt der Drucklegung richtig.

Veröffentlicht von Oxfam GB für Oxfam International im September 2023.

DOI: 10.21201/2023.621536

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

INHALT

Zusammenfassung.....	5
Empfehlungen.....	7
Empfehlungen an die Europäische Kommission	7
Empfehlungen an das Europäische Parlament	9
Empfehlungen an den OECD-DAC.....	10
1. Einleitung.....	12
Der politische Kontext und die EU-Finanzinstrumente für Auswärtige Migrationspolitik.....	13
2. Ein genauerer Blick auf die NDICI-Verordnung.....	15
Governance-Strukturen und Umsetzungsrahmen	15
Die Ziele des NDICI und die ODA-Leitlinien: Einhaltung oder Neuausrichtung?	16
Nachhaltige Entwicklung versus eigene Anliegen der Geber.....	17
Sicherheit für Entwicklung oder Entwicklung für (Grenz-)Sicherheit? ..	18
Die Europäische Kommission: Unklarheit über ODA-Anrechenbarkeit.....	19
3. Methode: Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit von NDICI-finanzierten Migrationsaktivitäten.....	21
Schritt 1: Identifizierung migrationsbezogener Massnahmen	21
Schritt 2: Die OECD-Risikokategorien	23
Schritt 3: Welche Faktoren schränken die ODA-Anrechenbarkeit von Massnahmen im Bereich Migration und Grenzmanagement ein?.....	24
4. Fallstudien: Niger, Libyen und Tunesien.....	27
4.1 Niger	28
4.1.1 Überblick über das auswärtige Handeln der EU in Niger	28
4.1.2 NDICI-relevante Programmplanung für Niger	28
4.1.3 Migrationsbezogene Maßnahmen in Niger im Rahmen des regionalen MIP.....	29
4.1.4 Migrationsbezogene Maßnahmen des länderspezifischen MIP für Niger 2021-2027	34
4.1.5 Schlussfolgerungen	37
4.2 Nordafrika: Libyen und Tunesien.....	39
4.2.1 Überblick über das auswärtige Handeln der EU in Libyen und Tunesien.....	39
4.2.2 NDICI-relevante Programmplanung für Libyen und Tunesien.....	39
4.2.3 Aus dem MCMP finanzierte migrationsbezogene Aktionen	41
4.2.4 Schlussfolgerungen	49
5. Monitoring, Transparenz und externe Aufsicht über das NDICI	52

5.1 Aufsicht durch den Europäischen Rat und Beteiligung der Mitgliedstaaten	52
5.2 Die Aufsicht des Europäischen Parlaments	53
6. Schlussfolgerungen	55
Anhänge	58
Anhang 1: ODA-anrechenbare Aktivitäten im Migrationsbereich.....	58
Anhang 2: Aufschlüsselung des MCMP-Schwerpunktbereichs "Stärkung von Migrations- und Asylmanagement"	60
Anmerkungen.....	61
Oxfam.....	74

ZUSAMMENFASSUNG

Am 14. Juni 2021 trat das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungs- und internationale Zusammenarbeit (NDICI) der Europäischen Union in Kraft, mit einem Budget in Höhe von 79,5 Mrd. EUR. Zum ersten Mal hat die EU rund 10 % dieses Budgets speziell für migrationsbezogene Maßnahmen zur Verfügung gestellt.

Die NDICI-Verordnung sieht gleichzeitig vor, dass 93 % der Gesamtmittel den Kriterien für öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA) entsprechen müssen, die die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgestellt hat.¹ Schon 2009 hat der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt, dass das Hauptziel der Unionspolitik im Bereich Entwicklungszusammenarbeit "die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut" ist.²

Angesichts der zunehmenden Besorgnis über die Integrität der öffentlichen Entwicklungsleistungen, wenn Aufwendungen als ODA angerechnet werden, mit denen die Geberländer eher die eigenen migrationspolitischen Anliegen verfolgen statt die Entwicklung in den Empfängerländern voranzubringen, hat die OECD vor kurzem Kriterien für die Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit von Maßnahmen im Migrationsbereich veröffentlicht. Außerdem hat sie bestimmte Bereiche als besonders risikohaft identifiziert, was die Anrechenbarkeit als ODA angeht:

- Rückkehr- und Reintegrationsprogramme;
- Programme zur Bekämpfung irregulärer Migration, einschließlich Grenzmanagement und Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel;
- und die Konditionalisierung von Hilfgeldern anhand der Kooperationsbereitschaft der Empfängerländer beim Migrationsmanagement.

Diese Untersuchung will zur Klärung beitragen, ob die Migrationsprogramme des NDICI in diesen Bereichen den rechtlichen Standards der EU in Bezug auf die Verwendung von Entwicklungsgeldern und den Kriterien für die ODA-Anrechenbarkeit entsprechen, und dabei die Transparenz über die spezifischen Migrationszwecke und entsprechenden Aktivitäten erhöhen, die aus dem Instrument finanziert werden, um so zur öffentlichen und demokratischen Kontrolle über die Verwendung der 10%igen Migrationskomponente des NDICI beizutragen.

Die Untersuchung entwickelt eine Methode zur Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit von Migrationsmaßnahmen, basierend auf den Leitprinzipien und Bewertungskriterien der OECD. Sie konzentriert sich auf drei Länderfallstudien – Niger, Libyen und Tunesien –, die von der EU als zentrale Partnerländer in der Migrationszusammenarbeit angesehen werden. Eine abschließende Bewertung der aus dem NDICI finanzierten Migrationsmaßnahmen und ihrer ODA-Anrechenbarkeit ist nicht möglich, aus mehreren Gründen: weit gefasste Zielformulierungen, **vage formulierte oder**

eingeschränkte Informationen in den regionalen Programmplanungsdokumenten, kein öffentlicher Zugang zu Beschaffungsunterlagen sowie insgesamt das frühzeitige Implementierungsstadium der Maßnahmen.

Die **Nutzung von Mitteln aus anderen Budgets der Europäischen Kommission zur Abdeckung nicht ODA-fähiger Migrationskomponenten**, die nationalen Finanzierungen von Mitgliedstaaten im Rahmen der Team-Europe-Initiativen und die **Verwendung konditionierter und flexibler Finanzmechanismen als Anreiz zur Mitwirkung der Empfängerländer beim europäischen Migrationsmanagement** erschweren insgesamt das Monitoring sowie die Beurteilung der Zielerreichung bei den 93 % ODA-Mitteln und der Anrechenbarkeit von Migrationsmaßnahmen als ODA zusätzlich. Dies deutet darauf hin, dass die EU den eigenen migrationspolitischen Anliegen Vorrang vor Entwicklungszielen einräumt.

Die Fallstudien geben Aufschluss über den derzeit eingeschlagenen Kurs der EU bei der Verwendung von Entwicklungsgeldern für migrationspolitische Zwecke. **Mehr als ein Drittel der hier identifizierten Migrationsprojekte enthalten Ziele und Aktivitäten, die nach den OECD-Kriterien die Anrechenbarkeit als ODA einschränken könnten.**

Darüber hinaus **priorisiert die EU zurzeit Migrationsbereiche, die nach Ansicht der OECD ein besonderes Risiko für die ODA-Integrität darstellen**, wie Grenzmanagement und Rückkehr, gegenüber weniger prioritären Bereichen wie Arbeitsmigration oder regulären Migrationswegen. Mehrere der finanzierten Aktionen, wie Kapazitätsaufbau von Grenzschutzpersonal, Grenzmanagement und Bekämpfung von Menschenschmuggel, sind vermutlich inkompatibel **mit dem Hauptkriterium für die Anrechenbarkeit als ODA: Der Hauptzweck der Förderung muss die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern sein.** Bestimmte Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen sind wahrscheinlich unvereinbar mit der Anforderung, dass ODA-fähige Maßnahmen mit Prioritäten der Partnerländer übereinstimmen müssen und nicht von deren Kooperation im Zusammenhang mit Rückkehr oder Rückführungen abhängig gemacht werden dürfen. Aus dem NDICI finanzierte Schutzmaßnahmen lassen eine **erhebliche Inkohärenz zwischen der Migrations- und der Entwicklungspolitik der EU erkennen**, z. B. in Libyen, wo Mittel aus anderen EU-Budgets zum Einsatz kommen, um Migranten abzufangen, die in unmenschliche Lebensbedingungen zurückgeschickt werden, während andererseits EU-Entwicklungsgelder dazu eingesetzt werden, diese Umstände zu verbessern oder Menschen aus den Lagern zu evakuieren.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei der 10%igen Migrationskomponente des NDICI bislang die Chance verpasst wurde, das Potential von Migration für nachhaltige Entwicklung zu nutzen, und dass das NDICI stattdessen zu einem Instrument gemacht wird, das EU-Projekte zur Migrationskontrolle und -begrenzung als Entwicklungsleistungen kaschiert, wenn der aktuelle Kurs weiter fortgesetzt wird. Der Beginn der Halbzeitevaluierung des NDICI im Mai 2023 ist ein günstiger Zeitpunkt für die EU, um die Aufsicht und Kontrolle über die Programmplanung des NDICI im Migrationsbereich zu verbessern, durch effektiveres Monitoring, Evaluierung und mehr Transparenz für eine öffentliche und demokratische Kontrolle. Es muss sichergestellt werden, dass die Entwicklungsgelder der EU ihrem

Mehr als ein Drittel der hier identifizierten Migrationsprojekte enthalten Ziele und Aktivitäten, die nach den OECD-Kriterien die Anrechenbarkeit als ODA einschränken könnten.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei der 10%igen Migrationskomponente des NDICI bislang die Gelegenheit verpasst wurde, das Potential von Migration für nachhaltige Entwicklung zu nutzen.

eigentlichen Zweck zugeleitet werden: der Verringerung und langfristigen Beseitigung von Armut.

EMPFEHLUNGEN

EMPFEHLUNGEN AN DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

Monitoring, Halbzeitevaluierung und Folgenabschätzungen

- Ähnlich wie die Datenbank für Finanzierungen aus dem Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (EUTF) sollte die Kommission eine **öffentliche Datenbank** einrichten, in der alle NDICI-Projekte erfasst sind, die von den unterschiedlichen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission verwaltet werden. In dieser Datenbank sollte enthalten sein, welche Projektbudgets bzw. Teilbudgets als ODA angerechnet werden sollen und welche Aktivitäten unter die verbleibende 7%ige nicht-ODA-Komponente fallen. Projekte, die zuvor aus dem EUTF finanziert wurden und im Rahmen des NDICI weitergeführt werden, sowie Team Europe-Projekte, die NDICI-Mittel verwenden, sollten ebenfalls in diese Datenbank mit aufgenommen werden.
- Die Kommission ist verpflichtet, das Parlament und den Rat über die aus dem NDICI finanzierten Maßnahmen **regelmäßig zu informieren** und regelmäßig Informationen mit der Zivilgesellschaft auszutauschen.³ Die veröffentlichten Informationen sollten dazu beitragen, die Rechenschaftspflicht zu stärken und Möglichkeiten öffentlicher Kontrolle zu erweitern, nicht nur die externe Kommunikation über die betreffenden Aktivitäten erhöhen. EU-Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien und Wissenschaft sollten daher einen **angemessenen öffentlichen Zugang zu den relevanten Informationen** erhalten, wie Programmplanungsdokumente, Länderbewertungen und Projekte im Rahmen von Krisenreaktionsmaßnahmen und des flexiblen anreizorientierten Ansatzes des NDICI.⁴
- Die Kommission sollte dem Parlament über die Migrationsausgaben des NDICI Informationen in **gleichem Umfang und der gleichen Detailtiefe** wie dem Rat zur Verfügung stellen. Alle Dokumente, die der Koordinierungsgruppe zur Verfügung gestellt werden, sollten auch die Parlamentsausschüsse erhalten, die die Umsetzung des NDICI begleiten. Für die geopolitischen Dialoge⁵ sollten dem Parlament relevante Vorbereitungsunterlagen mit ausreichendem Vorlauf und in der gebotenen Ausführlichkeit zur Verfügung gestellt werden, um seine Kontrollfunktion wirksam durchführen zu können. Die Kommission sollte im Nachgang dieser Treffen erläutern, inwieweit die Empfehlungen des Parlaments Berücksichtigung gefunden haben.
- Im Einklang mit der NDICI-Verordnung sollte die Kommission **zweckmäßige Ex-Ante-Bewertungen** durchführen, um die möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen und Risiken von Aktionen zu ermitteln, einschließlich Folgenabschätzungen für Aktionen und Maßnahmen, von denen vermutet werden kann, dass sie erhebliche Auswirkungen auf die Menschenrechtsslage haben.⁶ Angesichts der

erhöhten Risiken für die Rechte von Migranten und Flüchtlingen sollte die Kommission auf Grundlage solcher Folgenabschätzungen **entsprechende Risikomanagement-Frameworks für migrationsbezogene Maßnahmen entwickeln**.

- Im Einklang mit der Verpflichtung, aus den Mitteln aus dem NDICI keine Maßnahmen zu fördern, die in den Partnerländern zu Menschenrechtsverletzungen führen können,⁷ sollte die Kommission im Rahmen seines Risikomanagements eine **Rahmenstruktur zur Risikominderung und Aussetzung von Aktivitäten** entwickeln, für den Fall anhaltender Menschenrechtsverletzungen.
- Die Kommission sollte bei ihrer **Halbzeitevaluierung** den OECD-Leitlinien für migrationsbezogene Aktivitäten und ODA-Anrechenbarkeit besondere Aufmerksamkeit schenken.
- Der **Jahresbericht** der Kommission⁸ sollte eine detaillierte Aufschlüsselung der migrationsbezogenen Ausgaben enthalten, einschließlich Listen mit spezifischen Maßnahmen, gelieferten Ausrüstungsgegenständen und den erwarteten entwicklungsfördernden Resultaten. Diese Übersicht sollte auch die TEIs umfassen, die aus NDICI-Mitteln finanziert werden. Einschlägige Beschaffungsverträge zur Überprüfung der bereitgestellten Informationen sollten veröffentlicht oder im Falle sensibler Informationen vertraulich an Parlament und Rat weitergeleitet werden.
- Folgenabschätzungen, **Risikomanagement-Frameworks** und Maßnahmen zur Risikominderung sollten öffentlich zugänglich sein und **Genderaspekte** besonders berücksichtigen (einschließlich nach Geschlecht disaggregierter Daten in den verwendeten Quellen) sowie die geschlechtsspezifischen Auswirkungen auf vulnerable Gruppen und den spezifischen Bedarf von Frauen, LGBTQ- und nicht-binären Personen.

Künftige Programmplanung und Umsetzung der 10%igen-NDICI-Migrationskomponente

- Die Kommission sollte proaktiv sicherstellen, dass die NDICI-Finanzierung im Rahmen der Migrationskomponente **den EU-Rechtsgrundsätzen und einschlägigen OECD-Kriterien entspricht**, insbesondere dem Grundsatz, dass das vorrangige Ziel der EU-Entwicklungshilfe die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern sein muss, wie in Artikel 208 AEUV und den OECD-Leitlinien verankert.
- Die Kommission sollte die EU-Delegationen auffordern und dabei unterstützen, **bei der Ausarbeitung der Programmplanung** und insbesondere bei den NDICI-finanzierten Migrationsprojekten **eng mit den Regierungen und Zivilgesellschaften in den Partnerländern zusammenzuarbeiten**, um die Eigenverantwortung der Länder und die vorrangige Berücksichtigung der Interessen der Partnerländer sicherzustellen.
- Die Kommission sollte sich proaktiv an Diskussionen beteiligen, wie Programme in den Partnerländern entwickelt werden können, einschließlich durch Konsultationen mit lokalen Regierungsinstitutionen, Nichtregierungsorganisationen, Entwicklungsorganisationen und weiteren Stakeholdern wie anderen Gebern und Projektbegünstigten, und **wie die Ergebnisse von Entwicklungsprojekten im Zusammenhang**

mit menschlicher Mobilität besser gemessen werden können.

Insbesondere sollte die aktuelle Praxis, Projektwirkungen vorrangig an der Anzahl von Personen festzumachen, die auf Migrationsrouten abgefangen werden, überprüft und neu bewertet werden. Projekte und Messungen sollten flexibel genug sein, um an dynamische und sich verändernde Umstände angepasst werden zu können.

- Migrationsprojekte, die als ODA gemeldet werden, aber nach den OECD-Kriterien nicht anrechenbar sind, sollten ausgesetzt oder gemeinsam mit den Partnerländern angepasst werden, um eine künftige Anrechenbarkeit zu ermöglichen. Die Kommission sollte **einen Zeitplan für die Überprüfung dieser Projekte vorlegen**, mit besonderem Augenmerk auf **Aktivitäten, die dazu da sind, Migranten abzufangen und in Herkunftsgebiete zurückzuschicken**, da solche Maßnahmen, die primär auf die Einschränkung von Migration abzielen, nicht als ODA angerechnet werden können. Die Prüfung der Projekte, die indirekt die Zusammenarbeit mit der libyschen und tunesischen Küstenwache beinhalten, sollte vorrangig erfolgen.
- Um mehr Klarheit für Parlament und Rat herzustellen, sollte die Kommission ein **Handbuch migrationsbezogener Aktivitäten veröffentlichen**, wie diese im Kontext der NDICI-Verordnung operationalisiert werden. Dieses sollte eine Anleitung für die Implementierung von Aktivitäten bieten und Arbeitsdefinitionen enthalten für Grundbegriffe und Konzepte wie *Migrationsmanagement*, *Grenzmanagement*, *Entwicklungsaktivitäten* und *Sicherheit für Entwicklung* (z. B. in Anlehnung an das EU-Rückkehrhandbuch).⁹
- Um die Integrität öffentlicher Entwicklungsleistungen zu bewahren und die Umleitung von Entwicklungsgeldern zugunsten migrationspolitischer Geberinteressen zu vermeiden,¹⁰ sollte der **flexible anreizbasierte Ansatz**¹¹ nur für Schutzaktivitäten unter plötzlich neu eintretenden, unvorhergesehenen Umständen oder zur flexiblen Aufstockung von Projekten verwendet werden, die zweifelsfrei und vollständig im Einklang mit den OECD-Grundsätzen und ODA-Anrechnungskriterien stehen.

EMPFEHLUNGEN AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

- Das Parlament sollte von der Kommission einen klaren **Zeitplan für alle Evaluierungen und Monitoringberichte** verlangen, aus dem hervorgeht, zu welchen Zeitpunkten das Parlament einbezogen werden soll. Um eine ordnungsgemäße Kontrollfunktion ausüben zu können, sollte das Parlament auch festlegen, welche Ausschüsse – Entwicklungsausschuss; Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten; Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE); Haushaltsausschuss (CONT) – an welchen Konsultationen, Monitoring- oder sonstigen Aktivitäten zu beteiligen sind, im Rahmen der NDICI-Migrationskomponente.
- Gemäß der NDICI-Verordnung ist die Kommission verpflichtet, die Auswirkungen, Ergebnisse und Wirksamkeit ihrer Aktionen in jedem Interventionsbereich durch **unabhängige externe Evaluierungen** bewerten zu lassen, wenn Parlament oder Rat dies verlangen.¹² Bei der Migration sollten die Bewertungen auf den rechtlichen Verpflichtungen der EU, den OECD-Leitlinien und den Kriterien für die ODA-

Anrechenbarkeit beruhen. Das Parlament sollte eine solche externe Evaluierung der Migrationskomponente des NDICI verlangen.

- Nach der Geschäftsordnung des Parlaments ist der Haushaltsausschuss für die **Kontrolle der Implementierung des Haushaltsplans** der Union und des Europäischen Entwicklungsfonds (der im NDICI aufgegangen ist) zuständig. Um die Ausgaben im Rahmen des NDICI besser kontrollieren zu können, sollte der Haushaltsausschuss vom Rechnungshof Informationen und Berichte über die ODA-Anrechenbarkeit der aus dem NDICI finanzierten Migrationsprojekte anfordern.
- Das Parlament sollte fordern, dass der **Koordinierungsgruppe für die Migrationskomponente**, in der die Kommission den Vorsitz hat und der pro Mitgliedstaat zwei Personen aus dem Innenministerium und Außenministerium angehören, auch Vertreter des Parlaments angehören sollen.
- Gemäß der NDICI-Verordnung soll die Kommission Parlament und Rat regelmäßig informieren und nach Bedarf auch die Möglichkeit für **Meinungsaustausch** bieten, auch über den anreizbasierten Ansatz.¹³ Anlässlich der Halbzeitevaluierung sollte das Parlament die Kommission zu einem solchen Meinungsaustausch auffordern und den DAC um Informationen über die Anrechenbarkeit einiger NDICI-finanzierter Migrationsprojekte bitten.

EMPFEHLUNGEN AN DEN OECD-DAC

- Im kommenden Jahr wird eine Überprüfung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt, bei dem **auch die ODA-Anrechenbarkeit der im Rahmen des neuen DAC-Codes für Migration gemeldeten Projekte geprüft wird**. Bei dieser Überprüfung sollte ein besonderes Augenmerk auf den gemeldeten Projekten zum Kapazitätsaufbau von Einwanderungsbehörden und im Grenzschutzbereich, zur Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel sowie auf Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen liegen. Wenn die Bereitstellung von Mitteln im Rahmen einer Aktivität an bestimmte Bedingungen geknüpft wird (z. B. Hilfen im Austausch gegen Rückübernahmeabkommen), sollte die bei der OECD zuständige Direktion Entwicklungszusammenarbeit eine ausführliche Beschreibung der spezifischen Bedingungen bei der EU erbitten und auch die Geberbewertung für die ODA-Anrechenbarkeit dieser Aktivitäten mit anfordern. Die Ergebnisse der Überprüfung sollten veröffentlicht und den zuständigen Parlamentsausschüssen und der Zivilgesellschaft zugänglich gemacht werden.
- Auf der Grundlage dieser Überprüfung sollte der OECD DAC **weitere Klärungen zur Anrechenbarkeit von Maßnahmen unter dem DAC-Code 15190** (Erleichterung einer geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration und Mobilität) herausgeben, um sicherzustellen, dass dieser Code nicht dazu missbraucht wird, Projekte zur Migrationskontrolle als ODA zu melden.
- Der DAC sollte **ein Kompendium migrationsbezogener Aktivitäten erstellen**, ähnlich dem ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities¹⁴, um die wichtigsten Begriffe und Parameter zu klären und

mehr Informationen über die Art von Projekten und Aktivitäten zu liefern,
die als ODA anrechenbar sind.

1. EINLEITUNG

Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument, NDICI)¹⁵ und der mehrjährige Finanzrahmen (Multiannual Financial Framework, MFF) 2021-2027 wurden vor dem Hintergrund einer stärkeren Fokussierung der EU auf Asyl- und Migrationspolitik jenseits des EU-Territoriums verabschiedet,¹⁶ einschließlich der "Stärkung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern"¹⁷ und der Bewältigung von Migrationssituationen in Drittländern, zum Teil durch den Einsatz von Entwicklungsgeldern. Der kürzlich vom Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (Development Assistance Committee, DAC) veröffentlichte Leitfaden für die ODA-Berichterstattung über migrationsbezogene Aktivitäten¹⁸ legt als Hauptvoraussetzung für die Anrechenbarkeit als ODA fest, dass der primäre Zweck eines Programms die Förderung von Entwicklung im Empfängerland sein muss, nicht die migrationspolitischen Anliegen der Geber. Da von migrationsbezogenen Maßnahmen sowohl Geber- als auch Empfängerländer profitieren können und angesichts des Mangels an Details in den relevanten Programmplanungsdokumenten und des frühzeitigen Umsetzungsstadiums des NDICI ist es insgesamt schwierig zu beurteilen, ob die rechtlichen Verpflichtungen der EU in Bezug auf Entwicklungsausgaben und ODA-Anrechnungskriterien bei der Programmplanung des NDICI im Bereich Migration eingehalten werden.

Es ist schwierig zu beurteilen, ob die rechtlichen Verpflichtungen der EU in Bezug auf Entwicklungsausgaben und ODA-Anrechnungskriterien bei der Programmplanung des NDICI im Bereich Migration eingehalten werden.

Dieses Papier untersucht die bisher finanzierten Maßnahmen in den Bereichen Migration und Grenzmanagement und deren Vereinbarkeit mit dem OECD-Leitfaden, den ODA-Anrechnungskriterien sowie mit der NDICI-Verordnung selbst. Dabei geht es um zwei Fragen:

1. Welche migrationsbezogenen Ziele verfolgt das NDICI und welche Aktivitäten im Bereich Migration und Grenzschutz werden durch das Instrument finanziert?
2. Stehen diese Aktivitäten im Einklang mit den OECD-Anrechnungskriterien für ODA und den in der NDICI-Verordnung definierten Grundsätzen für Entwicklungszusammenarbeit?

Diese Studie knüpft an frühere Untersuchung von Oxfam zur potenziellen Umleitung von Entwicklungsgeldern für den Zweck der Migrationskontrolle an, indem Projekte im Bereich Migration und Grenzschutz in Nord- und Westafrika, die aus dem NDICI finanziert werden, eingehend analysiert werden.¹⁹ Das Ziel ist es, einen Beitrag zu mehr Transparenz und verstärkter demokratischer Kontrolle zu leisten, um sicherzustellen, dass EU-Entwicklungsgelder für ihren eigentlichen Zweck verwendet werden: zur Verringerung von Armut, Aufbau von Resilienz, Stärkung der Lebensgrundlagen und Beendigung von Konflikten. Der Beginn der Halbzeitevaluierung des NDICI im Mai 2023 ist ein günstiger Zeitpunkt, um die Verwendung und die Auswirkungen dieses EU-Finanzierungsinstruments näher zu untersuchen.

In Anbetracht des frühzeitigen Stadiums bei der Programmplanung und Umsetzung des NDICI stützt sich dieses Papier auf eine eingehende qualitative Analyse der NDICI-Verordnung, der Mehrjahresrichtprogramme (Multiannual Indicative Programmes, MIPs), der jährlichen oder mehrjährigen Aktionspläne, die auf der Website der Europäischen Kommission verfügbar sind, sowie auf Interviews mit insgesamt neun Befragten.²⁰ Diese umfassten vier halbstrukturierte Interviews mit Vertretern der EU-Kommission und ein halbstrukturiertes Interview mit einem Vertreter des EU-Parlaments. Vor den Interviews wurden die Befragten schriftlich darüber informiert (und haben dem zugestimmt), dass die gesammelten Daten nur für Forschungszwecke verwendet werden, unter Einhaltung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen (d. h. der Allgemeinen Datenschutzverordnung der EU) verarbeitet und anonymisiert werden, um die Identität der Befragten zu schützen, und dass die Interviews nicht aufgezeichnet werden, jedoch Notizen zu wichtigen Punkten gemacht werden dürfen.

Die Studie analysiert mehr als 25 Programmplanungsdokumente, die bis Mai 2023 veröffentlicht worden sind und untersucht EU-Finanzierungen in Niger, Libyen und Tunesien. Diese Länder stehen seit dem Migrationsgipfel von Valetta im Jahr 2015 im Fokus der auswärtigen EU-Migrationspolitik.²¹ Sie werden als wichtige Transitländer für Migranten und Flüchtlinge in der Sahelzone und in Nordafrika betrachtet, im Sinne des "Whole-of-Route"-Konzepts der EU²² und daher als zentral für die Umsetzung der externen Dimension des Neuen Pakts für Migration und Asyl.²³

DER POLITISCHE KONTEXT UND DIE EU-FINANZINSTRUMENTE FÜR AUSWÄRTIGE MIGRATIONSPOLITIK

Auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates²⁴ am 9. Februar 2023 und dem Ratsgipfel am 23. März 2023 hat der Rat seine Absicht bekräftigt, Migrationsbewegungen außerhalb der europäischen Grenzen zu regulieren. Angesichts der anhaltenden Meinungsverschiedenheiten²⁵ zwischen den Mitgliedstaaten²⁶ über die Reform des EU-Besitzstandes ("Acquis") im Bereich der Migration (d.h. die gemeinsamen Rechte und Pflichten, die die Gesamtheit des EU-Rechts in diesem Politikfeld ausmachen)²⁷ haben die Mitgliedstaaten den Fokus auf die äußere Dimension der EU-Migrationspolitik verlagert und beabsichtigen, Entwicklungszusammenarbeit, Handelspolitik und den Zugang zu Visa stärker als Hebel gegenüber Nicht-EU-Ländern einzusetzen, damit diese stärker bei Rückführungen und Rückübernahmen kooperieren.²⁸ Entwicklungsinstrumente wie das NDICI werden daher als Instrumente zur "Maximierung der Wirkungen auf die externe Dimension der Migration, insbesondere bei der Verhinderung irregulärer Migration" betrachtet.²⁹

Migrationsziele sind zwar schon seit Langem ein Element der Entwicklungszusammenarbeit der EU und ihrer außenpolitischen Ziele. Aber erstmalig mit der Verabschiedung des EU-Treuhandfonds (EUTF) für Afrika 2015 wurde die europäische Entwicklungszusammenarbeit explizit mit

Zielen des Migrationsmanagements verknüpft.³⁰ Die EU hat diesen Ansatz mit der 10%igen Migrationskomponente des NDICI nun institutionalisiert und zugleich ein spezifisches Finanzierungsziel für diesen Verwendungszweck vorgegeben. Auch der MFF 2021-2027 enthält erstmals eine eigene Rubrik für Migration und Grenzmanagement³¹, und der Rat hat eine noch stärkere Bezugnahme auf Migration in den Zielformulierungen des neuen Instruments gefordert.³²

Eine weitere Neuerung ist der **KONDITIONALITÄTSMechanismus FÜR MIGRATION IN DER VERORDNUNG, DER SOG. "FLEXIBLE ANREIZORIENTIERTE ANSATZ"**.³³ Damit wird der Grundsatz "mehr für mehr"³⁴ implementiert, der schon in der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Rahmen des MFF 2014-2020 enthalten war und der Drittländer für Kooperation im Bereich Migration mit zusätzlichen Mitteln belohnt. Der Mechanismus spiegelt den Ansatz der Migrationskonditionalität wider, der den Beziehungen der EU zu Drittländern zugrunde liegt sowie die Lehren aus den Erfahrungen mit dem EUTF zieht, dessen Flexibilität allgemein als eine seiner großen Stärken bewertet wurde.³⁵ Die regionale Analyse in Kapitel 4 wird jedoch zeigen, dass die Verknüpfung von Entwicklungsgeldern an migrationspolitische Interessen der EU gerade nicht der Anforderung entspricht, dass ODA-Programme in erster Linie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Partnerländer fördern müssen.³⁶ Frühere Oxfam-Untersuchungen haben diesen Trend bereits bei der Implementierung des EUTF aufgezeigt, bei dem das übergeordnete Ziel der EU, Mobilität einzudämmen oder zu reduzieren, das Potential von Mobilität für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Partnerländern in den Hintergrund gedrängt hatte.

So wird beispielsweise bei der Messung von Projekterfolgen, die an der Reduzierung oder Eindämmung von Mobilität in einer bestimmten Region oder entlang einer Migrationsroute festgemacht werden (z. B. an der Zahl aufgegriffener Migranten oder der Verringerung der Zahl von Grenzübertritten), außer Acht gelassen, welche entscheidende Rolle Mobilität für den Aufbau von Resilienz und Lebensgrundlagen häufig spielt, z. B. wenn Menschen sich vor Konflikten oder Umweltzerstörung in Sicherheit bringen, neue Fähigkeiten erwerben, oder wenn Rücküberweisungen getätigt werden.³⁷

Bei der Messung von Projekterfolgen, die an der Reduzierung oder Eindämmung von Mobilität in einer bestimmten Region oder entlang einer Migrationsroute festgemacht werden (z. B. an der Zahl aufgegriffener Migranten oder der Verringerung der Zahl von Grenzübertritten), wird außer Acht gelassen, welche entscheidende Rolle Mobilität für den Aufbau von Resilienz und Lebensgrundlagen häufig spielt.

2. EIN GENAUERER BLICK AUF DIE NDICI-VERORDNUNG

GOVERNANCE-STRUKTUREN UND UMSETZUNGSRAHMEN

Die NDICI-Verordnung ist am 14. Juni 2021 in Kraft getreten und gilt rückwirkend seit dem 1. Januar 2021. Sie fasst 12 frühere Instrumente zusammen und ist zurzeit das Hauptinstrument zur Umsetzung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit.³⁸ Die Programmplanung und Umsetzung des NDICI wird von der Europäischen Kommission³⁹ und den EU-Delegationen geleitet. Die federführenden Dienststellen der Kommission sind die Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) und die Generaldirektion für internationale Partnerschaften (GD INTPA) sowie der *Foreign Policy Instrument Service* (FPI) in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). GD INTPA managt etwa 70 % des Fördervolumens, das alle geografischen Programme umfasst mit Ausnahme der Nachbarschaftspolitik (GD NEAR) und alle thematischen Programme mit Ausnahme der Komponenten Frieden, Stabilität und Konfliktverhütung (FPI) und Krisenreaktion (zusammen mit GD NEAR).⁴⁰

Durchführungsorganisationen der Mitgliedstaaten, internationale Organisationen und Partnerländer sind durch indirektes Management an der Umsetzung beteiligt. Die NDICI-Verordnung und die Schlussfolgerungen des Team-Europe-Rates 2021⁴¹ haben die gemeinsame Programmplanung als bevorzugten Ansatz für die Länderprogrammplanung unterstrichen. Das Team-Europe-Konzept soll die Sichtbarkeit von EU-Maßnahmen erhöhen und Ressourcen für Vorzeigeprojekte bündeln.⁴²

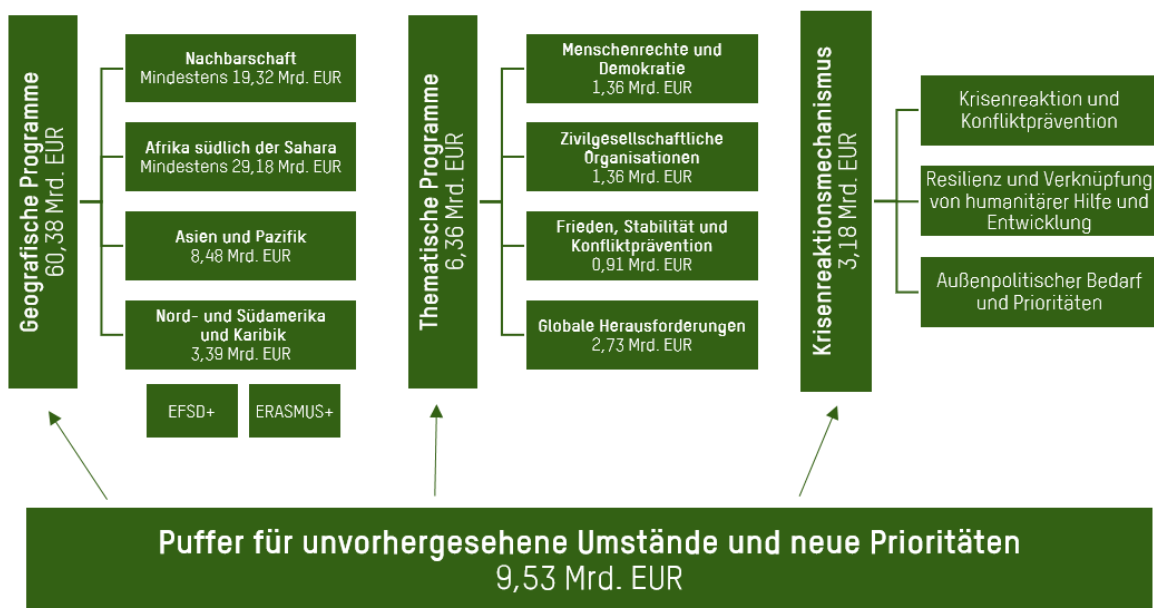
Das NDICI ist von dem Bestreben der EU beeinflusst, die eigene Position als wichtiger geopolitischer Akteur zu stärken,⁴³ was bedeutet, dass geopolitische Ziele und Interessen zunehmend eine Rolle in den Beziehungen mit den Partnerländern einnehmen, in denen die EU öffentliche Entwicklungszusammenarbeit leistet.⁴⁴ Nach Ansicht der Kommission verfügt die NDICI-Migrationskomponente über "angemessene Instrumente, um zur Umsetzung der politischen Prioritäten der EU im Bereich der Migration beizutragen und andere relevante EU-Instrumente sowie die Instrumente der EU-Mitgliedstaaten zu ergänzen."⁴⁵

Die geografischen Programme erhalten die meisten Mittel (Abbildung 1), wobei der Schwerpunkt auf dem Aufbau strategischer Partnerschaften mit Ländern in der Europäischen Nachbarschaft und in Afrika liegt.⁴⁶ Der verstärkte geografische Fokus bedeutet auch, dass die EU-Delegationen in den Partnerländern eine größere Rolle bei der Entscheidungsfindung über Prioritäten und Programmzuweisungen spielen.⁴⁷ Zusammen mit den thematischen Programmen bildet die geografische Säule die

Das NDICI ist von dem Bestreben der EU beeinflusst, die eigene Position als wichtiger geopolitischer Akteur zu stärken, was bedeutet, dass geopolitischen Ziele und Interessen zunehmend eine Rolle in den Beziehungen mit den Partnerländern einnehmen, in denen die EU öffentliche Entwicklungshilfe leistet.

Programmkomponente des NDICI. Die Programmplanung (*Programming*) ist der Prozess, durch den die EU ihre mittel- und langfristigen Prioritäten für die internationale Zusammenarbeit festlegt (im Falle des NDICI für den Zeitraum 2021-2027). Laut EU muss dieser Prozess den Dialog mit den Partnerländern, EU-Mitgliedstaaten und anderen Akteuren einschließen, wie zivilgesellschaftlichen Organisationen (Civil Society Organisations, CSOs).⁴⁸ Letzteres ist jedoch in der Praxis nicht immer der Fall, da beispielsweise Informationsaustausch nur begrenzt stattfindet.⁴⁹ Daneben gibt es auch noch sog. "Krisenreaktionsmaßnahmen", um schnell auf "Krisensituationen, Instabilität und Konflikte" zu reagieren, einschließlich solcher, die durch "Migrationsströme und Vertreibung" ausgelöst werden.⁵⁰ Diese erfordern keine Programmplanung, sondern werden durch Annahme von "außerordentlichen Hilfsmaßnahmen", "Aktionsplänen" und "Einzelmaßnahmen" von der Kommission umgesetzt.⁵¹ Das NDICI umfasst auch einen Puffer nicht zugewiesener Mittel, um auf unvorhergesehene Umstände und neue Prioritäten reagieren zu können, einschließlich Maßnahmen im Zusammenhang mit "Migrationsdruck und Vertreibung".⁵²

Abbildung 1. Struktur des NDICI



Quelle: Europäische Kommission⁵³

DIE ZIELE DES NDICI UND DIE ODA-LEITLINIEN: EINHALTUNG ODER NEUAUSRICHTUNG?

Die allgemeinen Ziele des NDICI werden in Artikel 3 Absatz 1a der Verordnung spezifiziert:

"... die Werte, Grundsätze und grundlegenden Interessen der Union weltweit zu schützen und zu fördern, um die Ziele und Grundsätze des auswärtigen Handelns der Union, wie sie in Artikel 3 Absatz 5 und den Artikeln 8 und 21 EUV niedergelegt sind, zu verfolgen und auf diese Weise einen Beitrag zur Minderung sowie langfristig zur Beseitigung der Armut, zur Festigung, Unterstützung und Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, zur nachhaltigen Entwicklung und zur Bekämpfung des Klimawandels sowie zur Bekämpfung von irregulärer Migration und Vertreibung, einschließlich ihrer Ursachen, zu leisten."

Aufgrund dieser Ziele hat das NDICI ein Ausgabenziel von mindestens 93 % entsprechend der Kriterien für öffentliche Entwicklungsleistungen,⁵⁴ was bedeutet, dass dieser Anteil der Mittelverwendung mit den Busan-Grundsätzen für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (einschließlich des Prinzips der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer für die Entwicklungsprioritäten) sowie mit den OECD-Grundsätzen und den ODA-Anrechnungskriterien übereinstimmen muss.⁵⁵ Die Verordnung schreibt auch die Kohärenz und das Bekenntnis zu weiteren internationalen und europäischen Rechtsvorschriften vor, insbesondere mit der Agenda 2030, dem Pariser Abkommen und dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik.⁵⁶ Artikel 29 schließt die Unterstützung von Aktivitäten ausdrücklich aus, die Menschenrechtsverletzungen in den Partnerländern zur Folge haben können. In der Verordnung wird gleichzeitig auf die strategischen Ziele der EU verwiesen, wie z. B. die Reaktion auf "außenpolitische Belange und Prioritäten der Union".⁵⁷

Migration ist eines der Hauptziele des NDICI, eine Priorität über allen Säulen hinweg, die "zu einem koordinierten, ganzheitlichen und strukturierten Migrationskonzept"⁵⁸ beitragen soll, "entsprechend der und ergänzend zur Migrationspolitik der Union".⁵⁹ Daher wird Migration in die Programmplanung auf regionaler und Länderebene eingebettet, insbesondere um "zur wirksamen Durchführung der Abkommen und Dialoge der EU über Migration mit Drittländern bei[zu]tragen, indem sie zur Zusammenarbeit auf der Grundlage eines flexiblen anreizorientierten Ansatzes ... anregen."⁶⁰ Diese Zielformulierungen verdeutlichen schon die Spannungen, die diesem Instrument inhärent sind, das die Eigeninteressen und Prioritäten der EU mit den ODA-Prinzipien der Eigenverantwortung und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern in Einklang bringen soll.

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG VERSUS EIGENE ANLIEGEN DER GEBER

Angesichts der zunehmenden Spannung zwischen den Interessen der Geber im Migrationsbereich und den langfristigen Entwicklungszielen der ODA-Ausgaben hat der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) eine temporäre Arbeitsgruppe zur Klärung der ODA-Anrechenbarkeit migrationsbezogener Aktivitäten eingerichtet⁶¹, um Regeln für die Anrechenbarkeit migrationsbezogener Ausgaben als ODA zu entwickeln und "die Integrität der öffentlichen Entwicklungsleistungen zu bewahren".⁶² Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen den OECD-Mitgliedern über die Kriterien, speziell bei der Konditionalisierung von Hilfszahlungen, wenn diese an Bedingungen bei der Mitwirkung im Bereich Migrationskontrolle,

Grenzmanagement und Reintegration geknüpft werden,⁶³ wurden die Leitlinien ein Jahr später als ursprünglich geplant angenommen, im Dezember 2022. Die Leitlinien legen fest, dass Aktivitäten, die in erster Linie Geberinteressen folgen, nicht als ODA angerechnet werden können.⁶⁴

Bei der Zusammenarbeit im Migrationsbereich muss die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Partnerland der Hauptzweck sein, und der Mittelfluss für eine Aktivität darf nicht an Bedingungen in Bezug auf erwünschte Migrationseffekte geknüpft werden, selbst wenn diese für beide Seiten von Nutzen wären. Zu diesem Zweck wurde eine zusätzliche Klausel eingeführt, der zufolge "Aktivitäten, die Migranten aufhalten und zurückschicken sollen, mit dem übergeordneten Ziel, Migration in Geberländer einzuschränken", von der Anrechnung als ODA ausgeschlossen sind.⁶⁵ Die Leitlinien der temporären DAC-Arbeitsgruppe bilden die Grundlage für die Methodik der vorliegenden Untersuchung, mit deren Hilfe Faktoren identifiziert werden, die möglicherweise die ODA-Anrechenbarkeit von Migrationsprojekten, die aus dem NDICI finanziert werden, einschränken (siehe Kapitel 3).

SICHERHEIT FÜR ENTWICKLUNG ODER ENTWICKLUNG FÜR (GRENZ-)SICHERHEIT?

Neben seinen Migrationszielen soll das NDICI dazu beitragen, "den Frieden zu erhalten, Konflikten vorzubeugen und die internationale Sicherheit zu stärken".⁶⁶ Dieses "kann insbesondere die Bereitstellung von Programmen für den Aufbau von Kapazitäten zur Förderung der Entwicklung und der Sicherheit für Entwicklung, einschließlich Schulung, Betreuung und Beratung, sowie die Bereitstellung von Ausrüstung, die Verbesserung von Infrastruktur und die Erbringung unmittelbar mit dieser Unterstützung zusammenhängender Dienstleistungen umfassen."⁶⁷ Kapazitätsaufbau militärischer Akteure soll nur in Ausnahmefällen erfolgen, "wenn die Voraussetzungen für die angemessene Verwirklichung der Unionsziele im Rahmen des Instruments nicht durch Rückgriff auf nichtmilitärische Akteure erfüllt werden können"⁶⁸ und "wenn zwischen dem betreffenden Partnerland und der Union Konsens darüber besteht, dass militärische Akteure entscheidend für die Aufrechterhaltung, Schaffung oder Wiederherstellung der Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung sind".⁶⁹ Die Finanzierung des NDICI

*"... darf nicht zur Finanzierung des Kapazitätsaufbaus von militärischen Akteuren zu anderen Zwecken als zur Durchführung von Tätigkeiten zur Förderung der Entwicklung und der Sicherheit für Entwicklung verwendet werden. Insbesondere darf sie nicht verwendet werden zur Finanzierung a) von laufenden militärischen Ausgaben, b) der Beschaffung von Waffen und Munition oder sonstiger Ausrüstung, die dazu dient, tödliche Gewalt anzuwenden, c) von Schulungsangeboten, die konkret als Beitrag zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte konzipiert sind."*⁷⁰

Das NDICI kann daher den Kapazitätsaufbau militärischer Akteure nur in Ausnahmefällen finanzieren und nur, wenn nachhaltige Entwicklung dadurch unterstützt wird. In der Verordnung wird der Begriff "Sicherheit für Entwicklung" zwar nicht definiert, doch betont die EU generell in ihrer

Kommunikation, dass "Sicherheit eine Voraussetzung für Entwicklung ist".⁷¹ Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) wurde daher 2017 als neue Form der Unterstützung in das damalige Stabilitäts- und Friedensinstrument der EU (IcSP) aufgenommen.⁷²

Da das Stabilitätsinstrument seitdem in das NDICI integriert worden ist, finden auch die OECD-Grundsätze für die ODA-Berichterstattung über friedens- und sicherheitsbezogene Aktivitäten Anwendung. Diese besagen, dass militärische Ausrüstung oder Dienstleistungen, Maßnahmen zur Terrorbekämpfung und Aktivitäten zur Förderung sicherheitspolitischer Geberinteressen von der Anrechnung als ODA ausgeschlossen sind,⁷³ mit Ausnahme der Unterstützung ziviler Aufsichtsbehörden und demokratischer Kontrollmechanismen von Militärapparaten. Aus- und Weiterbildung von Militärangehörigen in Partnerländern, auch in nichtmilitärischen Angelegenheiten, ist generell nicht anrechenbar – außer es handelt sich um eine Ausbildung unter Zivilaufsicht und mit einem eindeutigen Entwicklungsbezug zum Nutzen der Zivilbevölkerung, zum Beispiel in Bezug auf Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Dagegen ist die Finanzierung routinemäßiger ziviler Polizeiaufgaben anrechenbar (d. h. zur Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten und Förderung der öffentlichen Sicherheit), einschließlich der Bereitstellung von nichtletaler Ausrüstung und Trainings.⁷⁴

Diese Leitlinien bilden die Grundlage, inwieweit Kapazitätsaufbau von Militär- oder Sicherheitskräften auch im Kontext von Migrations- und Grenzmanagementaktivitäten als ODA angerechnet werden kann sowie bei der Beteiligung von EU-Missionen und -Agenturen an NDICI-finanzierten auswärtigen Migrationsmaßnahmen.

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION: UNKLARHEIT ÜBER ODA- ANRECHENBARKEIT

Migrationsausgaben im Rahmen des NDICI werden hauptsächlich von GD INTPA und GD NEAR geplant, implementiert und überwacht. Aufgrund der jüngsten OECD-Leitlinien überprüfen GD NEAR und GD INTPA derzeit die ODA-Konformität der aus dem NDICI finanzierten Migrationsprogramme für die von ihnen beaufsichtigten Regionen.⁷⁵ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts konnte die Kommission keine genauen Angaben darüber machen, welche aus dem NDICI finanzierten Migrationsprogramme (oder Teile der Projektbudgets für Migrationsmaßnahmen) als ODA gelten und welche nicht. Die Befragten gaben an, dass es NDICI-finanzierte Migrationsmaßnahmen geben könnte, die nicht anrechenbar seien, vor allem solche, die sich auf Grenzmanagement oder Verteidigung und Sicherheit bezögen.⁷⁶ Gleichzeitig gibt es jedoch öffentliche Erklärungen von GD INTPA-Repräsentanten, die gesagt haben, dass "alle Projekte", einschließlich migrationsbezogener Projekte, "DAC-fähig" seien,⁷⁷ was bedeutet, dass sie einen Zweckcode⁷⁸ erhalten hätten und von der Kommission als ODA-anrechenbar eingestuft würden (wobei die OECD sie nach einer Überprüfung immer noch als nicht

anrechenbar einstufen kann). Mit Blick auf die neuesten Leitlinien der temporären Arbeitsgruppe hat die Kommission diese bislang nicht auf ihre Projekte angewendet und ist auch bis 2024 nicht verpflichtet, sie bei der Berichterstattung an die OECD zu benutzen.⁷⁹

Die offensichtliche Unsicherheit der Kommission hinsichtlich der Voraussetzungen für die ODA-Anrechnung von Migrationsaktivitäten, die im Rahmen des NDICI finanziert werden, spiegelt jedoch genau die Bedenken der OECD hinsichtlich der Risiken für die Integrität öffentlicher Entwicklungsleistungen wider, wenn es um EU-finanzierte Migrationsaktivitäten geht, da dies bedeutet, dass aktuell zahlreiche Migrationsprogramme in Partnerländern im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit finanziert und implementiert werden, ohne dass die überwachende Institution Klarheit darüber besitzt, ob damit entwicklungsrelevante Ziele verfolgt werden oder nicht.

Nach Angaben der Kommission gibt es derzeit interne Diskussionen über die Übereinstimmung (*Compliance*) der NDICI-Finanzierungen mit den ODA-Kriterien und entsprechenden Assessments. Die vorliegende Studie kann keine abschließende Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit von Migrationsmaßnahmen vornehmen, wie sie vom DAC durchgeführt wird;⁸⁰ sie versucht aber, einen Beitrag zu leisten, um die entsprechende Informationslücke zu schließen. In den folgenden Kapiteln wird eine Methode zur Identifizierung von Faktoren entwickelt, die die Anrechenbarkeit von NDICI-finanzierten Migrationsprojekten als ODA möglicherweise beschränken. Anschließend wird die Methode auf drei Länderfallstudien angewendet: Niger, Libyen und Tunesien.

Nach Angaben der Kommission gibt es derzeit interne Diskussionen über die Übereinstimmung der NDICI-Finanzierungen mit den ODA-Kriterien und entsprechenden Assessments.

3. METHODE: BEWERTUNG DER ODA-ANRECHENBARKEIT VON NDICI-FINANZIERTEN MIGRATIONSAKTIVITÄTEN

Ausgehend von der Verpflichtung der EU, die Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) umzusetzen, sowie der Zielvorgabe, 93 % des NDICI-Budgets als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit anzurechnen, baut diese Studie auf früheren Versuchen auf, die Ausgaben für Asyl und Migration zu kategorisieren, um damit die ODA-Anrechenbarkeit der aus dem NDICI (bzw. dem EUTF Afrika) finanzierten Migrationsprojekte zu untersuchen.⁸¹

SCHRITT 1: IDENTIFIZIERUNG MIGRATIONSBEZOGENER MASSNAHMEN

Es besteht erhebliche Unklarheit über die Definition und Klassifizierung bestimmter migrationsbezogener Maßnahmen, die aus dem NDICI finanziert werden, da die Kommission in den relevanten Programmplanungsdokumenten keine Arbeitsdefinitionen oder konsistente Terminologie verwendet für Begriffe wie Migrationsmanagement oder Migrationssteuerung (*Migration Governance*). Die NDICI-Verordnung nennt sechs Ziele für die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Vertreibung (Kasten 1),⁸² und der Anhang der Verordnung enthält eine Liste von Aktivitäten, die unter diese Ziele fallen.

Kasten 1. Migrationsbezogene Ziele des NDICI

- Ziel 1:** Gewährleistung des Zugangs zu internationalem Schutz
- Ziel 2:** Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen
- Ziel 3:** Verbesserung des Grenzmanagements und Fortsetzung der Anstrengungen im Kampf gegen irreguläre Migration und Vertreibungen
- Ziel 4:** Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität
- Ziel 5:** Bemühungen um eine würdevolle und dauerhafte Rückkehr/Rückführung, Rückübernahme und Reintegration
- Ziel 6:** Zusammenarbeit mit Diasporagemeinschaften und Förderung legaler Migrationswege.

Der NDICI führt auch einen Migrationsmarker ein, der Aktivitäten klassifiziert, ob sie zur Erreichung des 10%igen Ausgabenziels für Migration und

Vertreibung beitragen.⁸³ Er wurde im Oktober 2021 als interner Vermerk der Kommission angenommen. In Kasten 2 wird beschrieben, wie die Aktivitäten klassifiziert werden können.⁸⁴

Kasten 2. Migrationsmarker im NDICI

0 = keine migrationsrelevanten Ausgaben, somit tragen 0 % der Aktivität zum 10%igen Ausgabenziel bei.

1 = Migration ist ein wesentliches Ziel der Aktivität und 40 % der Ausgaben werden als Beitrag zum 10%igen Ausgabenziel gezählt.

2 = Migration ist das Hauptziel der Aktivität und 100 % der Ausgaben werden als Beitrag zum 10%igen Ausgabenziel gezählt.

Derzeit gibt es keine öffentlichen Informationen darüber, wie die Bewertung der Kommission in der Praxis durchgeführt wird; um jedoch für einen Migrationsmarker in Frage zu kommen, muss die Maßnahme ein spezifisches migrationsbezogenes Ziel, einen Output und relevante Indikatoren in Bezug auf die Interventionslogik aufweisen.

Der Migrationsmarker kann verwendet werden, um Maßnahmen zu identifizieren, die sich in den Programmplanungsdokumenten auf Migrations- und Grenzmanagement konzentrieren – also solche, bei denen Migration als "wesentliches Ziel" oder "Hauptziel" markiert ist. Obwohl die Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung eines der sechs Migrationsziele des NDICI ist, werden Projekte, die sich mit Fluchtursachen befassen, in der Regel nicht mit einem Migrationsmarker versehen.⁸⁵ Die Kommission kennzeichnet NDICI-finanzierte Migrationsprojekte auch mit DAC-Zweckcodes, die von den Gebern für die Berichterstattung über ihre Entwicklungsleistungen verwendet werden.⁸⁶ Beispielsweise versteht die Kommission Aktivitäten, die Migrations- und Grenzmanagementkomponenten enthalten, mit dem DAC-Zweckcode 15190 für die "Erleichterung einer geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration und Mobilität"; 15136 für die "Unterstützung von Länderbehörden bei Einwanderungsangelegenheiten und -dienstleistungen"; und 151 für "Regierungsführung/Governance" und 152 für "Konflikt, Frieden, Sicherheit".⁸⁷

Um relevante migrationsbezogene Aktivitäten für diese Studie zu identifizieren, wurden Aktivitäten mit einem Migrationsmarker und/oder mindestens einem der oben genannten DAC-Codes berücksichtigt. Einige Projekte sind nicht mit einem Migrationsmarker versehen, enthalten aber trotzdem migrationsbezogene Aktivitäten und sind daher mit einem relevanten DAC-Code gekennzeichnet. Dies kann der Fall sein, wenn die Migrationskomponente der Aktivitäten nicht groß genug ist, um den Migrationsmarker der Kommission zu erhalten (d. h. wenn sie weniger als 40 % der Gesamtaktivitäten ausmacht). Beim Kodierungssystem der Kommission handelt es sich jedoch um ein internes Instrument, mit dem festgestellt werden soll, ob die Kommission ihr eigenes Ziel von 10 % für Migrationsausgaben erreicht, und nicht um ein Instrument zur

Identifizierung aller aus dem NDICI finanzierten migrationsbezogenen Maßnahmen.

Da diese Studie darauf abzielt, einen Überblick über alle migrationsbezogenen Maßnahmen in den drei Ländern der Fallstudien zu liefern, werden auch die relevanten Maßnahmen betrachtet, die nach Ansicht der Kommission nicht zum 10%igen Ziel für Migrationsausgaben beitragen, aber als öffentliche Entwicklungsleistungen angerechnet werden.

SCHRITT 2: DIE OECD-RISIKOKATEGORIEN

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, wie migrationspolitische Eigeninteressen der Geber enger mit der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft werden, was die Integrität der öffentlichen Entwicklungsleistungen zu unterminieren droht. Laut der DAC-Arbeitsgruppe besteht "die Herausforderung im Bereich der Migration darin, dass nicht immer klar ist, ob ein Programm in erster Linie darauf abzielt, die Entwicklung zu fördern oder migrationspolitische Anliegen in den Geberländern zu adressieren".⁸⁸ Die Arbeitsgruppe hat drei Kategorien von Migrationsaktivitäten identifiziert, bei denen diese Herausforderung besonders hervorsticht und daher das Risiko, die Integrität der ODA zu unterminieren, besonders hoch ist:

- Rückkehr- und Reintegrationsprogramme;
- Bekämpfung irregulärer Migration (z. B. Unterstützung im Bereich Grenzmanagement, Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel); und
- Kopplung von Hilfszahlungen an bestimmte erwünschte Wirkungen im Migrationsbereich.⁸⁹

Darüber hinaus betrachtet die Arbeitsgruppe die Ursachenbekämpfung irregulärer Migration und die Zusammenarbeit mit der Diaspora als Bereiche, in denen es besonders schwierig ist, das Hauptziel der jeweiligen Aktivität zu bestimmen. Die vorliegende Studie konzentriert sich nur auf die drei vorgenannten Kategorien, da Fluchtursachenbekämpfung ein umfassendes und übergreifendes Ziel zahlreicher NDICI-Aktionen ist, einschließlich solcher ohne spezifisch migrationsbezogene Aktivitäten, und daher den Rahmen der Studie sprengen würde. Was das Engagement mit der Diaspora betrifft, so sieht die OECD darin ein potenzielles Risiko für die Anrechenbarkeit als ODA, wenn die Mittel für die Aktivitäten in den Geberländern ausgegeben werden. Dieses Risiko gilt aber nicht für das NDICI, aus dem nur externe Maßnahmen finanziert werden, und ist daher für die Fallstudien in dieser Untersuchung nicht relevant.

In den Fallstudien werden alle migrationsbezogenen Maßnahmen mit Migrationsmarkern oder einschlägigen DAC-Codes aufgeführt, um einen vollständigen Überblick über die finanzierten Projektaktivitäten im Migrationsbereich zu erhalten. Diejenigen Aktivitäten, die einer oder

mehrerer der drei eben genannten Risikokategorien entsprechen und somit aus Sicht des DAC als besonderes riskant eingeschätzt werden müssen, was die Auswirkungen auf die ODA-Integrität angeht, werden mit Blick auf ihre Anrechenbarkeit genauer analysiert.

SCHRITT 3: WELCHE FAKTOREN SCHRÄNKEN DIE ODA-ANRECHENBARKEIT VON MASSNAHMEN IM BEREICH MIGRATION UND GRENZMANAGEMENT EIN?

Der DAC hat den Leitfaden der temporären Arbeitsgruppe im Dezember 2022 verabschiedet. Er umfasst sechs "übergreifende Grundsätze für die ODA-Berichterstattung migrationsbezogener Aktivitäten" und acht "Kriterien zur Bewertung der Anrechenbarkeit von Aktivitäten im Bereich Migration als ODA". Diese Grundsätze und Kriterien wurden auch in die neuesten *Statistical Reporting Directives* der OECD aufgenommen, die dazu dienen, die Einhaltung verschiedener internationaler Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit durch die Geber zu bewerten.⁹⁰ Die für diesen Bericht entwickelte Methodik basiert auf diesen anerkannten Grundsätzen und Kriterien.

Die DAC-CSO-Referenzgruppe⁹¹ hat die Empfehlung ausgesprochen, dass der DAC sich auf eine Liste von Kriterien einigen sollte, um die Anrechenbarkeit migrationsbezogener Aktivitäten als ODA näher zu bestimmen, die auf folgenden Leitfragen basiert: Was ist der Hauptzweck der betreffenden Aktivität? Ist sie an Bedingungen geknüpft? Wessen Prioritäten werden verfolgt? Wem kommt die Aktivität zugute und wofür wird das Geld ausgegeben (gibt es Vorsichtsmaßnahmen für Aktivitäten in Bereichen wie Militär, Polizei, Grenzkontrolle oder Rückführung)?⁹²

Diese zivilgesellschaftlichen Empfehlungen sind auch in die Empfehlungen der temporären Arbeitsgruppe zur ODA-Anrechenbarkeit migrationsbezogener Aktivitäten eingeflossen. Tabelle 1 fasst die übergreifenden Grundsätze der OECD und die spezifischen Kriterien der Arbeitsgruppe zu diesen Fragen zusammen, um das Verständnis der Kernfragen bei der Diskussion um die Anrechenbarkeit als ODA zu erleichtern.

In Kapitel 4 wird für jede in den Länderfallstudien untersuchte Migrationsmaßnahme geprüft, ob sie den hier dargestellten Grundsätzen und Kriterien entspricht oder nicht. Die OECD-Grundsätze und die Kriterien für die ODA-Anrechenbarkeit werden geprüft, um Faktoren zu ermitteln und hervorzuheben, die die ODA-Anrechenbarkeit von Migrationsmaßnahmen möglicherweise einschränken. Wenn Unstimmigkeiten mit der NDICI-Verordnung selbst festgestellt werden, werden diese ebenfalls mit angegeben.

Tabelle 1. Kriterien für die Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit migrationsbezogener Aktivitäten

Zu welchem Zweck?	
Entwicklung als Hauptziel und Konzentration auf die Entwicklungsländer als Hauptnutznießer	<p>Grundsatz 1: Das Hauptziel der Aktivität ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern.</p>
Hauptziel ist nicht die Einschränkung von Migration	<p>Grundsatz 5: Aktivitäten, die entweder sichere und reguläre Migrationswege fördern oder gegen irreguläre und unsichere Migration vorgehen, ohne die migrationspolitische Agenda eines Geberlandes zu verfolgen, und die das Leben von Menschen und die Menschenrechte schützen, können als ODA anerkannt werden.</p> <p>Grundsatz 6: Aktivitäten, die Migranten aufhalten und zurückschicken sollen, oder Grenzbehörden mit dem Hauptziel unterstützen, Migration in Geberländer einzuschränken, können nicht als ODA angerechnet werden.</p> <p>Kriterium 4: Kosten für Grenz-, Luft- und Küstenwachtpatrouillen, deren Hauptzweck Grenzschutz und -kontrolle ist, wenn die Rettung von Flüchtlingen nicht der Hauptzweck dieser Tätigkeit ist.⁹³</p>
Welche Bedingungen?	
Keine Umleitung öffentlicher Entwicklungsgelder zugunsten unmittelbarer Geberinteressen im Migrationsbereich	<p>Grundsatz 2: Öffentliche Entwicklungshilfe soll nicht umgelenkt werden, um unmittelbare Geberinteressen im Migrationsbereich zu verfolgen, auf Kosten langfristiger und nachhaltiger Entwicklung.</p> <p>Grundsatz 3: Auch wenn Vorteile für die Geberseite die Anrechenbarkeit von ODA nicht ausschließen, sollte die Entwicklungszusammenarbeit nicht als Mittel genutzt werden, um die Migrationsagenda des Gebers zu verfolgen. Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Entwicklungslandes muss Vorrang vor allen anderen Zielen haben. Das primäre Ziel einer Aktivität ist maßgeblich für die Ausgestaltung und die erwarteten Wirkungen der Aktivität und muss explizit sein. Es kann identifiziert werden, indem man folgende Frage beantwortet: "Wäre die Aktivität ohne dieses Ziel durchgeführt worden?"</p> <p>Kriterium 3: Zur Ermittlung des Hauptziels von Projekten – und damit zur Erleichterung der Bewertung der Anrechenbarkeit als ODA –, die sowohl den Geber- als auch den Empfängerländern zugutekommen, sollten die erwarteten entwicklungsfördernden Ergebnisse der Intervention berücksichtigt werden als auch die Projektziele und die entsprechenden Ergebnisindikatoren. Sie können Aufschluss darüber geben, inwieweit Projekte innenpolitische Migrationsinteressen verfolgen.</p> <p>Kriterium 2: Wenn die Bereitstellung von Mitteln im Rahmen einer Aktivität an spezifische Bedingungen in Bezug auf Migrationswirkungen geknüpft ist, sind die Mittel nicht als ODA anrechenbar, es sei denn, die auferlegten Bedingungen tragen in erster Linie zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern bei und adressieren nicht in erster Linie die migrationspolitischen Anliegen in den Geberländern.</p>
Wessen Prioritäten?	
Öffentliche Entwicklungsleistungen sind auf entwicklungspolitische, humanitäre und menschenrechtliche Ziele und	<p>Grundsatz 4: Migrationsbezogene Aktivitäten im Rahmen öffentlicher Entwicklungsleistungen sollten mit entwicklungspolitischen, humanitären und menschenrechtlichen Zielen und Grundsätzen im Einklang stehen, einschließlich der Agenda 2030 und den SDGs. Sie sollten generell auf die Prioritäten der Partnerländer und deren allgemeine Entwicklungsstrategie abgestimmt sein. Aktivitäten, die die Rechte von Vertriebenen und Migranten</p>

<p>Grundsätze abgestimmt.</p>	<p>nicht ausreichend berücksichtigen, können nicht als ODA angerechnet werden.</p> <p>Kriterium 1: Projekte, die nicht im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht und geltenden internationalen Bestimmungen für Migranten und Flüchtlinge stehen, wie dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, dem Globalen Pakt für Flüchtlinge und den SDGs, sind nicht anrechenbar.</p>
<p><i>Wer profitiert und wofür wird das Geld ausgegeben?</i></p>	
<p>Vorsichtsmaßnahmen für den Kapazitätsaufbau für Grenzschutz und Sicherheitskräfte</p>	<p>Kriterium 4: Die Abgrenzung zwischen ODA- und nicht ODA-anrechenbaren Aktivitäten im Bereich Grenzmanagement erfolgt anhand des jeweiligen Hauptziels (siehe oben Grundsatz 3). Ausgeschlossen von der ODA-Anrechenbarkeit sind:</p> <p>Aktivitäten zur Unterstützung von Grenzbehörden in Entwicklungs- oder Industrieländern mit dem Hauptziel, Migration in das Geberland einzuschränken.</p> <p>Ausbildung von Grenzschutzpersonal und Aufbau von Verwaltungskapazitäten für Grenzschutz, außer zur Unterstützung von ODA-anrechenbaren Aktivitäten.⁹⁴</p> <p>Grenzschutzprojekte – Grenzkontrollen und Überwachungsmaßnahmen, die in direktem Zusammenhang mit der Armee oder der Anwendung lethaler Gewalt durch Sicherheitskräfte stehen oder die Komponenten militärischer Grenz- und Territorialüberwachung wie bewaffnete Drohnen beinhalten.</p> <p>ODA-Regeln in Bezug auf die Polizei:⁹⁵ Finanzierungen für zivile polizeiliche Routineaufgaben (d. h. zur Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit insgesamt) sind als ODA anrechenbar.</p>
<p>Vorsichtsmaßnahmen für Rückkehr, Rückübernahme und Reintegration</p>	<p>Kriterium 5: Finanzhilfen für Zwangsrückführungen können nicht als ODA angerechnet werden. Die Unterstützung sicherer, würdevoller, informierter und freiwilliger Rückkehr von Migranten in ihr Herkunftsland ist anrechenbar im Falle der Rückkehr aus einem anderen Entwicklungsland.</p> <p>Kriterium 6: Reintegrationsprogramme sind als ODA anrechenbar, sofern sie in erster Linie auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern ausgerichtet sind. Reintegrationsmaßnahmen, die in Herkunftsländern durchgeführt werden, sind grundsätzlich ODA-anrechenbar, unabhängig davon, ob es sich um zwangsweise oder freiwillige Rückkehr handelt. Reintegrationsmaßnahmen, die sich ausschließlich an Rückkehrer aus einem bestimmten Geberland richten, sind nur dann anrechenbar, wenn plausibel gemacht werden kann, dass dadurch nicht primär migrationspolitische Anliegen im Geberland verfolgt werden.</p>

Quelle: OECD (eigene Darstellung)⁹⁶

4. FALLSTUDIEN: NIGER, LIBYEN UND TUNESIEN

Die Analyse in den folgenden Fallstudien basiert auf den zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts öffentlich zugänglichen EU-Programmplanungsdokumenten und umfasst die bis Mai 2023 abgeschlossene Programmplanung (Ende des Untersuchungszeitraums). Da die Programmplanung noch nicht abgeschlossen ist, kann es sich folgerichtig nicht um eine abschließende Analyse handeln.

Die Programmplanung erfolgt einerseits in Form von länderspezifischen, regionalen und thematischen Mehrjahresrichtprogrammen (Multiannual Indicative Programmes, MIPs).⁹⁷ Zusätzlich verabschiedet die Kommission jährliche Aktionspläne, in denen die Programmimplementierung festgelegt wird. Diese umfassenderen Programme werden in Durchführungsbeschlüsse der Kommission umgewandelt, in denen die Finanzierung der Aktionspläne und Programme im Einzelnen ausgeführt wird.

Die Anhänge der Durchführungsbeschlüsse sind derzeit die konkretesten Dokumente, in denen spezifische Projekte und die damit verbundenen Ziele, Resultate, Risiken und Indikatoren festgehalten werden. Sie legen auch die Modalitäten der Mittelverwaltung fest: direkte Verwaltung (die EU-Mittel werden direkt von der Europäischen Kommission verwaltet), geteilte Verwaltung (die Kommission und nationale Behörden verwalten die Mittel gemeinsam) oder indirekte Verwaltung (die Mittel werden von Partnerorganisationen oder anderen Behörden innerhalb oder außerhalb der EU verwaltet).⁹⁸

In den Programmplanungsdokumenten wird auch auf die Team-Europe-Initiativen (TEI) verwiesen, bei denen es sich um EU-koordinierte Maßnahmen zur Bewältigung verschiedener Herausforderungen handelt, die eine Form der gemeinsamen Programmplanung darstellen, bei der die NDICI-Finanzierung mit Direktfinanzierung durch die EU-Mitgliedstaaten kombiniert wird.⁹⁹

Im folgenden Abschnitt werden zwei regionale MIPs, ein regionales thematisches MIP, ein länderspezifisches MIP und 12 Durchführungsbeschlüsse der Kommission samt Anhängen analysiert (zwei für Niger, drei für Subsahara-Afrika, zwei für Libyen, einer für Tunesien, drei für das Mehrländer-Migrationsprogramm für die südliche Nachbarschaft (MCMP) und einer für die südliche Nachbarschaft). Die Anhänge enthalten eine Beschreibung dessen, was die EU als "Aktionen" bezeichnet: 16 davon umfassen migrations- und/oder Grenzmanagement-bezogene Aktionen, die zusammen etwa 1 % der gesamten NDICI-Finanzierung ausmachen und in den Fallstudien aufgelistet werden.¹⁰⁰

4.1 NIGER

4.1.1 ÜBERBLICK ÜBER DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER EU IN NIGER

Die EU betrachtet Niger als ein wichtiges Transitland für Menschen, die von Westafrika nach Nordafrika (insbesondere Libyen und Algerien) und in die EU migrieren, und somit als ein Schlüsselland auf der zentralen Mittelmeerroute.¹⁰¹ Frühere EU-Finanzierungen für Migrationsmanagement in Niger und der Region waren seit der Einrichtung des EUTF umstritten, da sie mehrere problematische Folgen hatten, wie etwa die Unterminierung regionaler Mobilität und Resilienz.¹⁰²

Im Juli 2022 kündigte die Kommission eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels und den Start einer operativen Partnerschaft zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität an.¹⁰³ Diese Partnerschaft sieht neue Informations- und Aufklärungskampagnen über die Risiken von irregulärer Migration und Menschenhandel vor, die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Niger durch eine aus dem EUTF finanzierte Gemeinsame Ermittlungsgruppe (GEG),¹⁰⁴ eine Arbeitsvereinbarung zwischen Frontex¹⁰⁵ und Niger sowie den Ausbau der EU Mission für den Kapazitätenaufbau in Niger (EUCAP Sahel Niger).

NDICI-Gelder werden als Ergänzung und Unterstützung dieser Partnerschaft angesehen, was den engen Zusammenhang zwischen den Interventionen der EU in den Bereichen Sicherheit, Entwicklung und Migration in Niger verdeutlicht.

4.1.2 NDICI-RELEVANTE PROGRAMMPLANUNG FÜR NIGER

Im MIP für Subsahara-Afrika 2021-2027 zielt Schwerpunktbereich 6 auf "Migration, Mobilität und Zwangsvertreibung"¹⁰⁶ und macht 16 % (1,6 Mrd. EUR) des gesamten MIP aus (die drittgrößte Tranche nach den Schwerpunktbereichen "Grüne Wende" und "Nachhaltiges Wachstum und faire Arbeitsplätze").¹⁰⁷ Dieser Schwerpunktbereich bildet das Regionalprogramm zur Unterstützung der Migration in Subsahara-Afrika (Regional Migration Support Programme, RMSP). Die Ziele des RMSP sind:

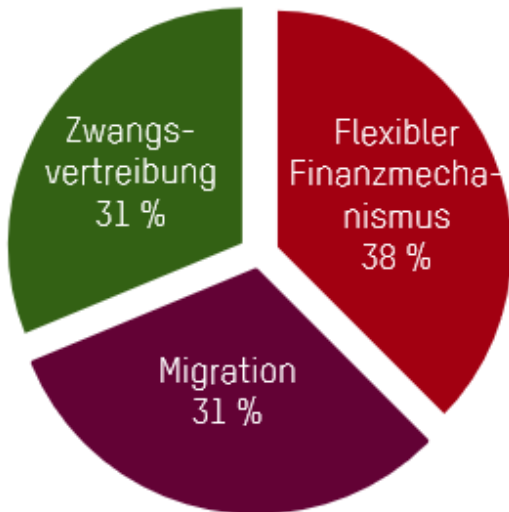
1. Stärkung von Migrationsmanagement, -politik und -steuerung in den Ländern südlich der Sahara;
2. Reaktion auf Schutz- und langfristige Bedarfe sowie Unterstützung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge, Vertriebene und Aufnahmegemeinschaften; und
3. Stärkung der EU-Migrationspartnerschaften und des Dialogs mit den relevanten Herkunfts-, Transit-, Ziel- und/oder Aufnahmeländern der Region durch die Umsetzung des flexiblen Finanzierungsmechanismus'.¹⁰⁸

Auf diesen Mechanismus entfallen 38 % (600 Mio. EUR) des Schwerpunkt-

bereichs 6 (Abbildung 2). Die Unterstützung des Nothilfe-

Transitmechanismus (Emergency Transit Mechanism, ETM) für Niger und Ruanda fällt ebenfalls unter das regionale MIP; allerdings liegen hierfür keine spezifischen Programmplanungsdokumente vor.¹⁰⁹

Abbildung 2. Mittelzuweisung (in %) für Schwerpunktbereich 6: Migration, Mobilität und Zwangsvertreibung



Quelle: Europäische Kommission (eigene Darstellung)¹¹⁰

4.1.3 MIGRATIONSBEZOGENE MASSNAHMEN IN NIGER IM RAHMEN DES REGIONALEN MIP

Tabelle 2. Überblick über die migrationsbezogenen Maßnahmen in Niger im Rahmen des regionalen MIP

Aktion	Migrations marker	DAC-Code	Haushalt
Aktion 1: Flexibler Mechanismus für Migration und Vertreibung ¹¹¹	Hauptziel	15190	Westafrika: €105m Subsahara-Afrika (SSA) insgesamt: €200m
Aktion 2: Friedliche und resiliente Grenzgebiete ¹¹²	Kein Marker	15190 (10%), 152 (90%)	Westafrika: 67 Millionen Euro SSA insgesamt:

			€125m
Aktion 3: Programm für Schutz, Rückkehr und Reintegration von Migranten in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara (MPRR)¹¹³	Hauptziel	15190	Westafrika: €144.5m SSA insgesamt: €170m
Aktion 4: Programm zur Unterstützung des Dialogs über Migration und Mobilität (MMD III)¹¹⁴	Hauptziel	15190, 15136	Westafrika: €9.5m SSA insgesamt: €22m
Aktion 5: Unterstützung von Freizügigkeit und Migration in Westafrika Phase II (FMM Westafrika II)¹¹⁵	Hauptziel	15190	€34m
Insgesamt			€551m

Aktion 1: Flexibler Mechanismus für Migration und Zwangsvertreibung

Auf Grundlage von Artikel 20 der NDICI-Verordnung erfüllt der flexible Mechanismus einen Teil der Funktion des früheren EUTF, indem er länderspezifische Maßnahmen flexibel finanziert. Das zielt darauf ab, die "Hebelwirkung der EU in den Migrationsgesprächen mit den afrikanischen Ländern südlich der Sahara auf der Grundlage eines flexiblen und anreizbasierten Konzepts zu maximieren und gleichzeitig die politische Kohärenz im Hinblick auf die entwicklungs- und außenpolitischen Ziele der Union zu wahren".¹¹⁶ Zur Umsetzung dieses Ansatzes will die Kommission gemeinsam mit Mitgliedstaaten unter anderem folgende Kriterien in den Partnerländern bewerten:

- die Bereitschaft, sich im Kampf gegen Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu engagieren;
- Anstrengungen bei der Aufnahme von Migranten und/oder Vertriebenen;
- Ausbau der Kapazitäten im Bereich Migrationsmanagement und Migrationssteuerung (einschließlich Zwangsvertreibung) im Kontext ihrer Partnerschaft mit der EU;
- substanzielle und dauerhafte Kooperation mit der EU und ihren Mitgliedstaaten in den Bereichen Rückkehr, Rückübernahme und nachhaltige Reintegration;
- Bereitschaft, mit der EU und ihren Mitgliedstaaten zu kooperieren, um eine gut gesteuerte legale Migration oder die Umsetzung des Globalen Pakts für Flüchtlinge zu unterstützen.¹¹⁷

Ziele und Aktivitäten: Die Aktion zielt darauf ab, die Zusammenarbeit der Partnerländer mit der EU in den Bereichen Migration und Zwangsvertreibung

zu stärken und "die nationalen und subnationalen Kapazitäten der Partnerländer zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich Migration und/oder Vertreibung, die in den Migrationsdialogen mit der EU ermittelt wurden, zu unterstützen".¹¹⁸ Die angegebenen Aktivitäten decken das gesamte Spektrum der sechs Migrationsziele des NDICI ab.¹¹⁹ In Bezug auf das Grenzmanagement soll "irreguläre Migration abgeschreckt und verhindert werden",¹²⁰ durch die Durchführung von Informations- und Aufklärungskampagnen, die Unterstützung bei der Entwicklung von Rechtsrahmen, Richtlinien, Strategien und Aktionsplänen sowie dem Aufbau operativer Kapazitäten in den Bereichen Strafverfolgung, Justiz und Grenzmanagement. Zu den spezifischen Aktivitäten zählen technische Hilfe und Kapazitätsaufbau für Ministerien und Behörden, die für Migration und Grenzmanagement zuständig sind, in Bezug auf Datenerfassung, Informationsaustausch und Verfahrensumsetzung bei der Rückübernahme irregulärer Migranten, sowie bei der "Bereitstellung relevanter Instrumente, Ausrüstung und/oder Infrastruktur für Regierungsstellen und Grenzverwaltungseinrichtungen".¹²¹

ODA-Anrechenbarkeit: Aufgrund der weit gefassten Ziele der Projekte, fehlender Informationen über länderspezifische Maßnahmen und über Faktoren, die für die Mittelaufstockung eines Landes ausschlaggebend sind (was nach Angaben der Kommission keine öffentlich zugänglichen Informationen sind¹²²), können die Schlussfolgerungen nur hypothetischer Natur sein. Die meisten der aufgelisteten Aktivitäten sind nur Förderbeispiele, was bedeutet, dass sich die späteren konkreten Aktivitäten nicht daraus ableiten lassen. Zum Beispiel, wenn die Finanzierung der Ausstattung und/oder Infrastruktur von Grenzstationen erwähnt wird, ohne die Art der Ausstattung oder die Empfänger zu spezifizieren.

Gemäß Kriterium 4¹²³ schränkt dies möglicherweise die Anrechenbarkeit als ODA ein, bei der militärische Grenz- und Gebietsüberwachung ausgeschlossen ist. Laut Kriterium 3 darf Hilfe nicht als Mittel genutzt werden, um die eigene Migrationsagenda der Geber zu befördern; dadurch wäre die Anrechenbarkeit dieser Aktionen eingeschränkt, wenn Finanzhilfen beispielsweise von Rückführungen und Rückübernahmen abhängig gemacht würden.

Darüber hinaus ist nach Kriterium 2 die Konditionalisierung von Hilfsgeldern als Anreiz für die Kooperation eines Partnerlandes, um bestimmte Wirkungen im Migrationsbereich zu erzielen, nicht als ODA anrechenbar; es sei denn, die Bedingungen tragen in erster Linie zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern bei und dienen nicht primär dazu, migrationspolitische Anliegen der Geber zu adressieren. Die Begründung dieser Aktion ist diesbezüglich eindeutig: Sie soll "Anreize für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern und der EU schaffen, auch in sensiblen Fragen wie Rückkehr, Rückübernahme und Reintegration".¹²⁴ Diese Formulierung scheint eher auf die von der EU gesetzte Migrationsagenda abzielen als auf die von den Partnerländern getragene Entwicklungsstrategie.

So ist beispielsweise unklar, ob die Zusammenarbeit bei der Rückkehr mit den Prioritäten der nigrischen Seite und der Entwicklungsstrategie des Landes im Einklang steht (Grundsatz 3). Die meisten Entwicklungsländer haben keine starke politische Präferenz zugunsten der Rückübernahme ihrer zurückkehrenden Staatsangehörigen und würden beispielsweise lieber die Zusammenarbeit mit der Diaspora verstärken oder legale Migrationswege schaffen, was darauf hindeutet, dass solche Rückkehrkooperationen nur begrenzt als ODA anrechenbar sind.¹²⁵

Diese Formulierung scheint also eher auf die von der EU gesetzte Migrationsagenda abzielen als auf die von den Partnerländern getragene Entwicklungsstrategie.

Darüber hinaus enthält die Aktion eine Bestimmung, die besagt, dass einige Aktivitäten "in Ergänzung zu einer zweckgebundenen Finanzierung durch die GD HOME" durchgeführt werden können,¹²⁶ was darauf hindeutet, dass die ODA-Anrechnungsvoraussetzungen durch den Einsatz von Finanzinstrumenten ohne ODA-Verpflichtung umgangen werden sollen, die EU-Ziele aus den Bereichen Justiz und Inneres priorisieren. Dies verdeutlicht die zunehmende Komplexität der Finanzierung des auswärtigen Handelns der EU, wodurch die Gefahr besteht, dass Entwicklungsausgaben geschwächt und die Integrität öffentlicher Entwicklungsleistungen unterminiert werden.

Aktion 2: Friedliche und resiliente Grenzgebiete

Mit dieser Aktion sollen die Ursachen von Instabilität und Konflikten angegangen und die Kapazitäten von Bevölkerungsgruppen in Grenzgebieten bei der Konfliktvermeidung und -lösung gestärkt werden, ebenso wie wirtschaftliche Erholung, Widerstandsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt in diesen Gebieten. Niger fällt für diese Aktion unter das Tschadsee-Fenster.

Ziele und Aktivitäten: Während das übergeordnete Ziel darin besteht, die Auswirkungen lokaler Konflikte in Grenzgebieten zu reduzieren, umfassen die spezifischen Ziele die "Verbesserung der Kapazitäten der (lokalen und nationalen) Akteure im Bereich des integrierten Grenzmanagements sowie im Bereich Sicherheit und sozialer Zusammenhalt in den betreffenden Grenzgebieten",¹²⁷ neben Informationsaustausch und grenzübergreifender Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Grenzschutzakteuren sowie die Unterstützung für die Stärkung der staatlicher Präsenz in den Grenzgebieten durch Bau und Ausrüstung von Grenzstationen.

ODA-Anrechenbarkeit: Diese Aktion ist weitgehend auf den Bereich Frieden und Sicherheit ausgerichtet, umfasst aber auch Ziele aus dem Bereich Grenzmanagement. Obwohl sie nicht mit einem Migrationsmarker versehen ist, soll sie einen 10%igen Beitrag zum DAC-Code 15190 leisten. Da Aktivitäten, die Rechtsstaatlichkeit unterstützen, als ODA anrechenbar sind, steht diese Aktion im Einklang mit den OECD-Prinzipien, da sie allgemein auf die Stärkung staatlicher Präsenz in Grenzgebieten abzielt und nicht auf die Einschränkung von Migration als ausschließlichen Zweck. Nach den OECD-Kriterien ist die Finanzierung routinemäßiger, ziviler Polizeiaufgaben "zur Verhinderung und Bekämpfung krimineller Aktivitäten und zur Förderung der öffentlichen Sicherheit"¹²⁸ ebenfalls ODA-anrechenbar.

Die Anrechenbarkeit wird jedoch möglicherweise dadurch eingeschränkt, welche Sicherheitsakteure konkret unterstützt werden und welche Art von

Ausrüstung dabei zur Verfügung gestellt wird. Diese Informationen werden in der Programmbeschreibung nicht spezifiziert und sind wahrscheinlich Teil von Beschaffungsverträgen mit Dienstleistern, die nicht öffentlich sind. Einem Bericht von UN Women aus dem Jahr 2021 über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Migration in Niger zufolge werden 51 % der körperlichen Misshandlungen von Migrantinnen in der Wüste zwischen Niger und Libyen von Sicherheitskräften, Polizei und Militär verübt und weitere 10 % von Bediensteten der Einwanderungs- und Grenzbehörden.¹²⁹

Daher sind detaillierte Ex-ante-Bewertungen der geschlechtsspezifischen Auswirkungen erforderlich, auf Grundlage geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselter Daten, um zu beurteilen, ob die Stärkung staatlicher Präsenz und die Kapazitätsverbesserung bestimmter Regierungs- und Sicherheitsakteure in den Grenzregionen mit dem rechtebasierten Ansatz des NDICI in Einklang stehen, mit dem Do-No-Harm-Prinzip und dem Grundsatz, niemanden zurückzulassen (Artikel 8 Absatz 2 der NDICI-Verordnung) sowie mit Artikel 29 der NDICI-Verordnung, der zufolge die Finanzierung von Aktivitäten untersagt sind, die in den Partnerländern möglicherweise zu Menschenrechtsverletzungen führen.

Aktion 3: Programm für Schutz, Rückkehr und Reintegration von Migranten in Subsahara-Afrika (MPRR)

Diese Aktion schließt an die gemeinsame Initiative von EU und IOM zum Schutz und zur Reintegration von Migranten an, die 2016 ins Leben gerufen und ursprünglich aus dem EUTF finanziert wurde, und ersetzt diese.

Ziele und Aktivitäten: Die Aktion soll zum Schutz gestrandeter und vulnerabler Migranten in Subsahara-Afrika beitragen und die freiwillige Rückkehr und nachhaltige Reintegration von Rückkehrern in der Region unterstützen. Die Schutzkomponente umfasst auch humanitäre Rettungseinsätze in der Wüste. Schutz ist aber die kleinste Komponente, verglichen mit den Posten für Rückkehr und Reintegration.¹³⁰

ODA-Anrechenbarkeit: Nach Kriterium 5 ist die Unterstützung von Migranten bei der sicheren, würdevollen, informierten und freiwilligen Rückkehr in ihr Herkunftsland anrechenbar, wenn die Rückkehr aus einem anderen Entwicklungsland stattfindet. Darüber hinaus sind nach Kriterium 6 Reintegrationsprogramme als ODA anrechenbar, wenn sie in erster Linie auf die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern ausgerichtet sind und nicht in erster Linie die migrationspolitischen Anliegen in den Geberländern adressieren. Letzteres wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn der Zugang zu Unterstützungsprogrammen speziell als Anreiz zum Verlassen des Geberlandes angeboten würde. Da sich diese Aktion auf die Rückkehr von einem Entwicklungsland in ein anderes konzentriert, trifft dieses Problem aber nicht zu.

Aus den Programmplanungsdokumenten geht allerdings hervor, dass die Aktion darauf abzielt, Zuwanderung in die EU zu begrenzen, indem Migranten, die in Transitländern gestrandet sind (teilweise aufgrund schärferer Grenzkontrollen),¹³¹ Anreize zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer gegeben werden.

Erstens soll sich die Aktion auf "Länder, die für die [Migrations-]Routen über den Atlantik und das westliche und zentrale Mittelmeer relevant sind"¹³² konzentrieren, die in die EU führen. Zweitens kann die Aktion durch Finanzmittel aus Aktion 1 ergänzt werden, um den Institutionen- und Kapazitätsaufbau nationaler und lokaler Behörden im Bereich Management von Rückkehr und Rückübernahme zu finanzieren.¹³³ Dies erfolgt "nach den spezifischen Kriterien und Regeln des flexiblen Mechanismus, einschließlich eines konstruktiven und wirksamen Dialogs und/oder einer Zusammenarbeit mit der EU im Migrationsbereich".¹³⁴ Aus dem Programmplanungsdokument geht also eindeutig hervor, dass bestimmte Länder für die Zusammenarbeit mit der EU im Migrationsbereich belohnt werden sollen. Umgekehrt stehen diese Finanzmittel Ländern, die nicht kooperieren, nicht zur Verfügung.

Aus dem Programmplanungsdokument geht eindeutig hervor, dass bestimmte Länder für die Zusammenarbeit mit der EU im Migrationsbereich belohnt werden sollen. Umgekehrt stehen diese Finanzmittel Ländern, die nicht kooperieren, nicht zur Verfügung.

Dies schränkt sehr wahrscheinlich die ODA-Anrechenbarkeit der Aktion gemäß Kriterium 2 ein, wonach Finanzierung nicht von den Ergebnissen der Migrationskontrolle abhängig gemacht werden darf. Darüber hinaus kann es im Interesse der Partnerländer sein, Unterstützung für die Reintegration zurückgekehrter Staatsangehöriger zu erhalten, in Form von Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Schaffung von Arbeitsplätzen usw., jedoch stand die Vorgängerinitiative von EU und IOM "vor Herausforderungen in den Bereichen Eigenverantwortung und Kapazitätsaufbau der nationalen Behörden".¹³⁵

Es ist unklar, inwieweit das aktuelle Projekt dies berücksichtigt, was darauf hindeutet, dass die ODA-Anrechenbarkeit dieser Aktion aufgrund von Grundsatz 4 eingeschränkt ist, demzufolge ein Abgleich mit den Prioritäten und der Entwicklungsstrategie der Partnerländer erforderlich ist.

4.1.4 MIGRATIONSBEZOGENE MASSNAHMEN DES LÄNDERSPEZIFISCHEN MIP FÜR NIGER 2021-2027

Das länderspezifische MIP für Niger 2021-2027 und die dazugehörigen jährlichen Aktionspläne stellen eine länderspezifische Komponente für Programmplanung und Budgethilfe dar, mit den Schwerpunkten: Frieden und Regierungsführung, Förderung einer grünen und digitalen Wirtschaft, Jugend und "multidimensionales Migrationsmanagement".¹³⁶ Letzteres wird nicht näher definiert, was auf die durchgängige Berücksichtigung (*Mainstreaming*) von Migrationsaspekten in diesem MIP hindeutet; Migration und Grenzmanagement werden in den Schwerpunktbereichen Regierungsführung und Frieden und Sicherheit erwähnt. Das MIP umfasst ein vorläufiges Budget von 503 Mio. EUR für 2021-2024, wovon 38 % (192 Mio. EUR) auf Priorität 1 (Regierungsführung) entfallen.

Bislang wurde bei zwei Aktionen, die im Rahmen des länderspezifischen MIP finanziert werden, Migration als wesentliches Ziel markiert. Aktion 8 zielt im Großen und Ganzen auf Sicherheit in Grenzregionen ab, beinhaltet aber keine Ziele für Migrationsmanagement (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3. Überblick über die migrationsbezogenen Maßnahmen im Rahmen des länderspezifischen MIP für Niger

<i>Aktion</i>	<i>Migrationsmarker</i>	<i>DAC-Code</i>	<i>Haushalt</i>
Aktion 6: Vertrag über den Aufbau von Staat und Resilienz (SRBC)¹³⁷	Wesentliches Ziel	151 (Governance) 152 (Konflikte, Frieden und Sicherheit)	€195m
Aktion 7: Nexus - Trois frontières¹³⁸	Wesentliches Ziel	151 (Governance): 23% 152 (Konflikte, Frieden und Sicherheit): 20%	€50m
Aktion 8: Unterstützung des territorialen Netzwerks der internen Sicherheitskräfte in Niger	kein Marker	151 (Governance): 40% 152 (Konflikte, Frieden und Sicherheit): 60%	€25m
Insgesamt			€270m

Aktion 6: Vertrag über Staatsaufbau und Resilienz (SRBC)

Bei dieser Maßnahme handelt es sich um Budgethilfe der EU für Niger, die direkt in den Staatshaushalt fließt.¹³⁹ Indem Teile der EU-Entwicklungsleistungen direkt in die Haushalte der Partnerländer fließen, soll die Unterstützung besser auf die Politik des Landes abgestimmt und der Abstimmungsaufwand verringert werden, infolge zahlreicher und möglicherweise fragmentierter Hilfsprojekte.¹⁴⁰ Das sehr allgemein formulierte Ziel des SRBC besteht darin, die Regierung bei der "Beseitigung von Armut und der Verringerung von Ungleichheiten" zu unterstützen¹⁴¹, wobei Migration als wesentliches Ziel markiert ist.

Ziele und Aktivitäten: Bei allen migrationsbezogenen Aktionen soll auf eine strategische Partnerschaft hingearbeitet werden, die den Nothilfe-Transitmechanismus (ETM), Kapazitätsaufbau zur Steuerung irregulärer Migration und Zwangsvertreibung (vor allem durch technische Hilfe für das Innenministerium für Steuerung und Kontrolle der Sicherheitssektors und für Grenzschutzmaßnahmen) und Bekämpfung von Schleusernetzwerken umfasst, mit Unterstützung von Frontex und der Europäischen Agentur für Asyl (EUAA). Die Zusammenarbeit mit Niger bei der Rückübernahme soll verbessert werden; und die Mechanismen für legale Migration in der ECOWAS-Region sollen gestärkt werden.¹⁴² Das Programmplanungsdokument bleibt vage bei den Angaben zu spezifischen Zielen und besagt lediglich, dass "Migrationsmanagement gestärkt wird",¹⁴³ u. a. durch die "Fortführung der politischen Maßnahmen zum Migrationsmanagement und die Bekämpfung von irregulärer Migration und Schleppernetzwerken".¹⁴⁴

ODA-Anrechenbarkeit: Der vage Wortlaut der Programmplanungsdokumente und das Fehlen öffentlich zugänglicher Beschaffungsverträge (aus denen

Art und Umfang der an konkrete Akteure gelieferten Unterstützung bzw. Ausrüstung im Einzelnen ersichtlich würde) erschweren die Bewertung der Anrechenbarkeit als ODA. Ausgehend von den begrenzten verfügbaren Informationen sind die meisten Ziele dieser Aktion auf Entwicklung als Hauptzweck ausgerichtet (z. B. Bekämpfung von Hunger und Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung) und werden in Zusammenarbeit mit der nigrischen Regierung verfolgt, da Budgethilfe die Eigenverantwortung der Partnerländer in höherem Maße stärkt als andere Finanzierungsmodalitäten.¹⁴⁵ Es gibt jedoch keine Informationen darüber, ob die Hilfe bei der Steuerung und Kontrolle der Sicherheitssektors technische Unterstützung oder die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen umfasst; es wird lediglich auf eine umfassendere "Sicherheitssektorreform"¹⁴⁶ verwiesen und auf die technische Hilfe für das Innenministerium bei der Steuerung und Kontrolle der Sicherheitssektors und beim Grenzmanagement.¹⁴⁷ Diese Faktoren könnten die Anrechenbarkeit von ODA unter Kriterium 4 einschränken, wenn das Hauptziel der Unterstützung die Begrenzung der Migration in die EU ist, während die Finanzierung militärischer Ausrüstung oder entsprechender Dienstleistungen grundsätzlich von der ODA-Anrechenbarkeit ausgeschlossen ist. Technische Zusammenarbeit ist nur anrechenbar, wenn sie für Ministerien geleistet wird und militärische Akteure ausgeschlossen sind.¹⁴⁸

Aktion 7: Nexus - Trois frontières

Diese Aktion zielt auf Grenzgebiete und Regionen ab, in denen "die Wahrscheinlichkeit am größten ist, dass sich dort Flüchtlinge und Binnenvertriebene aufhalten."¹⁴⁹ Ziel ist es, einen Beitrag zu Stabilität, sozialem Zusammenhalt sowie nachhaltiger und inklusiver Entwicklung für vulnerable Bevölkerungsgruppen zu leisten. Dieser Ansatz soll die lokale Regierungsführung stärken und zur Bewältigung von Vertreibung und irregulärer Migration, zur Bekämpfung von Schmugglernetzwerken (Menschen, Waffen, Drogen usw.) und zum Grenzschutz beitragen, in Ergänzung zu der Arbeit der Europäischen Asylagentur (EUAA) sowie der gemeinsamen Arbeit von EUCAP Sahel Niger und Frontex.

Ergebnisse und Aktivitäten: Die Aktion zielt darauf ab, die lokale Regierungsführung und Rückkehr staatlicher Präsenz und Dienstleistungen in den Zielregionen zu verbessern, zudem auf umfassende sozio-ökonomische Wiederbelebung, Stärkung der Arbeitsweise und Kapazität der Verwaltungsbehörden für innere Sicherheit sowie Verbesserung der territorialen Kontrolle und Mobilität der internen Sicherheitskräfte (Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde). Die Unterstützung für die internen Sicherheitskräfte schließt die Beschaffung und Auslieferung von Ausrüstung für Mobilität (z. B. Fahrzeuge), Schutz und Kommunikation ein (ausgenommen sind Waffen und Munition). Die Aktivitäten werden in Zusammenarbeit mit EUCAP Sahel Niger durchgeführt, wobei keine Einzelheiten über die genaue Art dieser Zusammenarbeit verfügbar sind.

ODA-Anrechenbarkeit: Gemäß den ODA-Bestimmungen bezüglich Polizei ist die Arbeit mit zivilen Strafverfolgungsbehörden ODA-anrechenbar, wenn sie auf routinemäßige zivile Polizeiaufgaben ausgerichtet ist (d. h. auf die Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten und Aufrechterhaltung der

öffentlichen Sicherheit; ausgenommen sind Trainings in Methoden der Aufstandsbekämpfung, repressive Maßnahmen gegen politisch Andersdenkende, oder nachrichtendienstliche Erfassung politischer Aktivitäten).¹⁵⁰

Da diese Maßnahme auf Konfliktprävention, Stabilität und lokale Resilienz ausgerichtet ist, mit einer klaren Entwicklungsorientierung ("wirtschaftliche Wiederbelebung", "Zugang zu Märkten", "verbesserte Lebensbedingungen der Landbevölkerung", "Schutz natürlicher Ressourcen"), scheint sie die Kriterien für eine Anrechenbarkeit als ODA zu erfüllen. Auch wenn das Ziel, Migration einzuschränken, im Programmplanungsdokument nicht explizit genannt wird, zeigt jedoch die Beteiligung von EUCAP Sahel Niger die Überschneidungen zwischen Sicherheits- und Entwicklungsinitiativen.

4.1.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Strategieplan 2020-2024 von GD INTPA heißt es: "In seiner äußeren Dimension steht der EU-Ansatz vollständig im Einklang mit der Agenda 2030 und den SDGs, insbesondere SDG 10, mit dem Ziel, eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, auch durch Umsetzung geplanter und gut gesteuerter Migrationspolitiken ..., die auch Flüchtlinge, Binnenvertriebene und andere gewaltsam vertriebene Personen einschließen."¹⁵¹ Die Analyse der migrationsbezogenen Projekte von GD INTPA in Niger ergibt ein anderes Bild, bei dem **drei von fünf der eingehend überprüften Projekte (bzw. drei von insgesamt acht identifizierten Projekten) Elemente enthalten, die die Anrechenbarkeit als ODA einschränken, entsprechend der OECD-Grundsätze und ODA-Anrechnungskriterien.**

Drei von fünf eingehend überprüften Projekten (bzw. drei von insgesamt acht identifizierten Projekten) enthalten Elemente, die die Anrechenbarkeit als ODA einschränken, entsprechend der OECD-Grundsätze und ODA-Anrechnungskriterien.

Die Analyse wird durch die sehr weit gefasste Formulierung in den Programmplanungsdokumenten und das häufige Fehlen von Informationen über spezifische durchgeführte Aktivitäten oder relevante Beschaffungsverträge eingeschränkt, was eine externe Beurteilung der aus dem NDICI finanzierten Migrationsmaßnahmen erschwert. Aus den verfügbaren Informationen können jedoch mehrere Schlussfolgerungen abgeleitet werden.

Aktion 1 (der flexible Mechanismus für Migration und Zwangsvertreibung) macht einen großen Teil des MIP für Subsahara-Afrika und insbesondere Westafrika aus. Wenn Teile dieser Finanzierungen sich an der Mitwirkung eines Landes beim Migrationsmanagement bemessen, anhand von Bemühungen bei der Eindämmung irregulärer Migration oder der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme, dann entsprechen sie damit nicht den ODA-Richtlinien (entsprechende Länderprüfungen sind aber nicht öffentlich zugänglich). Tatsächlich scheint Migrationsmanagement für die nigrische Regierung in der Entwicklungsstrategie des Landes keine große Priorität zu besitzen, was auf klare Spannungen mit dem Grundsatz 4 hindeutet (Übereinstimmung mit den Prioritäten der Partnerländer) hindeutet.¹⁵²

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass sich drei Aktionen auf Migrationsmanagement allgemein (Aktionen 1, 4 und 6), drei auf Frieden und Sicherheit, einschließlich Grenzsicherung (Aktionen 2, 7 und 8), eine auf

Rückkehr und Reintegration (Aktion 3) und eine auf die Unterstützung legaler Migration (Aktion 5) konzentrieren, was bedeutet, dass die EU in ihrer Entwicklungszusammenarbeit derzeit den Bereichen Migrationsmanagement und Grenzsicherung Vorrang gegenüber dem gesamten Bereich der legalen Migration einräumt.

Alle regionalen Maßnahmen (Aktionen 1 bis 5) sind mit dem DAC-Code 15190 gekennzeichnet (Erleichterung einer sicheren, geordneten und regulären Migration). Bisher gibt es jedoch kein (regionales) Projekt, das Wege der legalen Migration von Afrika nach Europa unterstützt (wie Talentpartnerschaften¹⁵³ oder Initiativen zur Arbeitsmigration), obwohl dies im MIP als zu erwartendes Ergebnis genannt wird: "Ergebnis Nr. 1.6: Legale Migration und Mobilität zwischen Afrika und der Europäischen Union als auch innerhalb und außerhalb Afrikas wird gut gemanagt und gestärkt."¹⁵⁴ Innerhalb Afrikas erkennt die EU mit Aktion 5 (Unterstützung der Freizügigkeit in Westafrika) die Bedeutung regionaler und grenzüberschreitender Mobilität für die Menschen in den Grenzgebieten der Region als Quelle von Entwicklungschancen und Resilienz gegenüber Risiken an.¹⁵⁵ Darüber hinaus wird das MPRR (Aktion 3), das sich mit der freiwilligen Rückkehr von Migranten befasst, die in Transitländern in Afrika gestrandet sind, als Maßnahme zur Erleichterung sicherer und regulärer Migration kategorisiert; Rückkehrprogramme müssten jedoch eher als Beschränkung von Migration in die EU interpretiert werden, denn als Ausweitung sicherer Migration.

Die migrationsbezogene Entwicklungszusammenarbeit der EU in Niger (und in Westafrika insgesamt) umfasst zwar auch schutz- und resilienzbezogene Elemente, konzentriert sich aber weitgehend auf die Stärkung der Sicherheit in Grenzregionen sowie auf die Kontrolle und Eindämmung potenzieller Migration in die EU, durch Programme zur Bekämpfung von Schmuggel und Menschenhandel sowie im Bereich Rückkehr. Um auf die Leitfrage der OECD zurückzukommen, in welchem Verhältnis migrationspolitischen Anliegen der Geber zu Entwicklungszielen stehen, deuten die in Niger analysierten Aktivitäten auf eine Verlagerung hin, weg von den Entwicklungszielen, von denen Niger profitiert, und hin zu den eigenen migrationspolitischen Zielen der EU, aufgrund der geographischen Lage Nigers an der zentralen Mittelmeerroute.

Darüber hinaus wird das MPRR (Aktion 3), das sich mit der freiwilligen Rückkehr von Migranten befasst, die in Transitländern in Afrika gestrandet sind, als Maßnahme zur Erleichterung sicherer und regulärer Migration kategorisiert; Rückkehrprogramme müssten jedoch eher als Beschränkung von Migrationsbewegungen in die EU interpretiert werden, denn als Maßnahmen zur Ausweitung sicherer Migration.

4.2 NORDAFRIKA: LIBYEN UND TUNESIEN

4.2.1 ÜBERBLICK ÜBER DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER EU IN LIBYEN UND TUNESIEN

Die EU betrachtet Libyen als Schlüsselland auf der zentralen Mittelmeerroute und hat daher beträchtliche Mittel und Ressourcen bereitgestellt, um "irreguläre Migration im Vorfeld zu verhindern, Grenzschutz zu stärken, Schleuser- und Schleppernetzwerke zu bekämpfen und Rückkehr zu fördern".¹⁵⁶ Libyen war einer der größten Empfänger von EUTF-Mitteln, wobei erhebliche Mittel zur Migrationseindämmung und -kontrolle bereitgestellt wurden.¹⁵⁷

Die Vereinbarung zwischen Libyen und Italien vom Februar 2017 sieht die Bereitstellung von Finanzmitteln und Ausrüstung für die libyschen Behörden zur Grenzkontrolle vor, wobei die EU sich verpflichtet hat, weitere Mittel bereitzustellen. So hat die EU im Februar 2023 im Rahmen des EUTF fünf Schiffe an die libysche Küstenwache übergeben.¹⁵⁸

Ähnlich hat die EU ihre Zusammenarbeit mit Tunesien im Bereich Migration und Grenzmanagement in den letzten Jahren verstärkt, nachdem bereits 2014 eine Mobilitätspartnerschaft abgeschlossen wurde. Tunesien hat Unterstützung aus dem EUTF erhalten, die sich derzeit auf 93,5 Mio. EUR beläuft.¹⁵⁹ Diese Zusammenarbeit wurde weiter gestärkt, seitdem ab 2017 die Zahl der Ankünfte auf dem Seeweg von Tunesien nach Italien angestiegen ist.¹⁶⁰ Tunesien ist zum wichtigsten Transitland für Menschen geworden, die in Italien ankommen, unter anderem aufgrund der sich verschlechternden Menschenrechtsslage in Libyen.¹⁶¹

Allerdings hat sich die Menschenrechtsslage für Migranten aus Subsahara-Afrika auch in Tunesien verschlechtert¹⁶², und es ist unklar, wie die langfristige Programmplanung des NDICI an solche Veränderungen der Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

4.2.2 NDICI-RELEVANTE PROGRAMMPLANUNG FÜR LIBYEN UND TUNESIEN

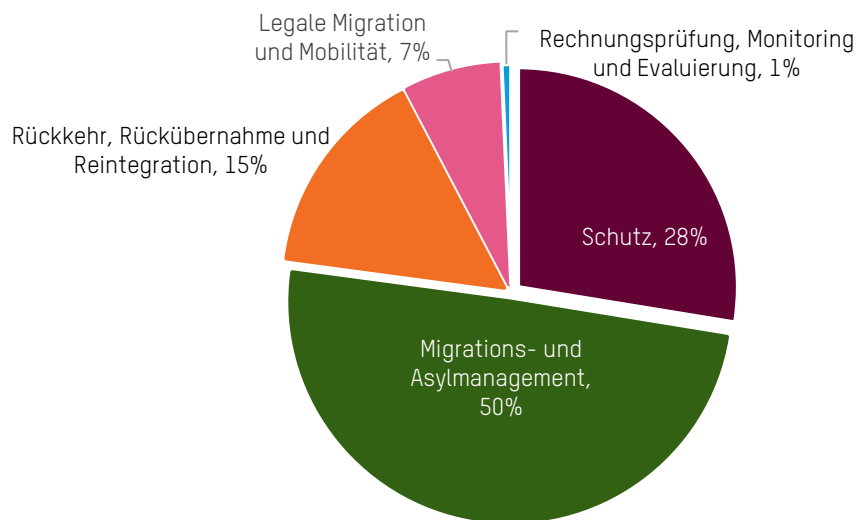
Aufgrund der instabilen politischen Lage im Land erfolgt die Planung der Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Libyen seit 2017 durch jährliche Sondermaßnahmen anstelle der mehrjährigen Programmplanung.¹⁶³ Das länderspezifische MIP für Tunesien wurde noch nicht angenommen,¹⁶⁴ aber zwei regionale Programmdokumente leiten die Zusammenarbeit mit Libyen und Tunesien: das MIP für die südliche Nachbarschaft 2021-2027¹⁶⁵ und das Mehrländer-Migrationsprogramm für die südliche Nachbarschaft (MCMP).¹⁶⁶

Das MIP für die südliche Nachbarschaft enthält keine individuellen Migrationsmaßnahmen, aufgrund des separaten MCMP, der alle Maßnahmen für Migration und Mobilität abdeckt. Das MCMP legt vier Prioritätsbereiche fest, wobei der Schwerpunkt der Mittelzuweisung im Bereich Migrations-

Die EU betrachtet Libyen als Schlüsselland auf der zentralen Mittelmeerroute und hat daher beträchtliche Mittel und Ressourcen bereitgestellt, um "irreguläre Migration im Vorfeld zu verhindern, Grenzschutz zu stärken, Schleuser- und Schleppernetzwerke zu bekämpfen und Rückkehr zu fördern".

und Asylmanagement liegt, nicht in den Bereichen Schutz, Rückkehr oder legale Migration (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3. Mittelzuweisung im Rahmen des MCMP



Quelle: MCMP (eigene Darstellung)

Der vorläufige Haushaltsplan des MCMP für den Zeitraum 2021-2024 beläuft sich auf 573 Mio. EUR und sieht im Bereich "Migrations- und Asylmanagement" folgende Aktivitäten vor:¹⁶⁷

1. Förderung der Entwicklung und Umsetzung politischer, rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen;
2. Unterstützung der zuständigen Migrations- und Asylbehörden; Kapazitätsaufbau von Grenzschutz und Küstenwachen sowie von Such- und Rettungskapazitäten (Search and Rescue, SAR);
3. Aufklärung über die Risiken irregulärer Migration und Alternativen dazu; sowie
4. verstärkte Zusammenarbeit zur Verhinderung und Bekämpfung von Migrantenschleusung und Menschenhandel.¹⁶⁸

Das MCMP stützt sich auf den flexiblen Anreizansatz, was bedeutet, dass bestimmte Länder zusätzliche Finanzmittel erhalten können, wenn sie "relevante Herkunfts-, Transit-, Ziel- und/oder Aufnahmeländer ... dazu ermutigen, Migration und/oder Vertreibung besser zu steuern", "in diesen Bereichen innovative Maßnahmen zu ergreifen, die weitere Unterstützung rechtfertigen" und "ihre Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Migration, Mobilität und Vertreibung zu verbessern oder auszubauen".¹⁶⁹ Im Rahmen des MCMP werden jährliche Aktionspläne finanziert, wobei im Folgenden sieben Aktionen für Libyen und Tunesien aus dem Zeitraum 2021-2022 besprochen werden.¹⁷⁰

4.2.3 AUS DEM MCMP FINANZIERTE MIGRATIONSBEZOGENE AKTIONEN

Tabelle 4. Überblick über die im Rahmen des MCMP finanzierten migrationsbezogenen Maßnahmen

<i>Aktion</i>	<i>Migrationsmarker</i>	<i>DAC-Code</i>	<i>Haushalt</i>
Aktion 1: Verbesserung von Schutz und von Migranten, gewaltsam Vertriebenen und Aufnahmegemeinschaften in Libyen¹⁷¹	Hauptziel	15190 (65%), 72010 (materielle Hilfe und Dienstleistungen, 15%), 12220 (medizinische Grundversorgung, 20%)	€55m
Aktion 2: EU-Unterstützung für Grenzschutzinstitutionen in Libyen und Tunesien¹⁷²	Hauptziel	15190 (100%)	€45m (20 Millionen € für Libyen, 25 Millionen € für Tunesien)
Aktion 3: Unterstützung von nachhaltigem Schutz, Rückkehr und Reintegration in Nordafrika¹⁷³	Hauptziel	15190 (100%)	€60m (25m € für Libyen) ¹⁷⁴
Aktion 4: Auf dem Weg zu einem ganzheitlichen Ansatz für die Steuerung von Arbeitsmigration und Arbeitsmobilität in Nordafrika (THAMM III)¹⁷⁵	Hauptziel	15190 (100%)	€5m
Aktion 5: Unterstützung von grenzübergreifender Zusammenarbeit und integriertem Grenzmanagement in Nordafrika¹⁷⁶	Hauptziel	15190 (100%)	Gesamt: 7 Millionen Euro (6 Mio. € von der EU)
Aktion 6: Verstärkung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten in Nordafrika¹⁷⁷	Hauptziel	15190 (100%)	Insgesamt: 10,5 Millionen Euro (10 Mio. € von der EU; 0,5 Mio. € von INTERPOL)

Aktion 7: EU-Unterstützung für legale Migration, Mobilität und Qualifikationspartnerschaften mit nordafrikanischen Ländern ¹⁷⁸	Hauptziel	15190 (100%)	Gesamt: 23 Millionen Euro (18 Mio. € von der EU; 5 Mio. € von Deutschland)
Aktion 8: Unterstützung von Schutz und wirtschaftlicher und sozialer (Re-) Integration von tunesischen Rückkehrern, Vertriebenen und Aufnahmegemeinschaften in Tunesien und Marokko (EDMEJ) ¹⁷⁹	Hauptziel	15190 (100%)	Gesamt: 17 Millionen Euro EU: 14 Millionen Euro Deutschland: 2 Millionen Euro Italien: 1 Million €
Insgesamt			€222.5m

Die anschließende Analyse der ODA-Anrechenbarkeit konzentriert sich auf Projekte, die Aktivitäten beinhalten, die von der DAC-Arbeitsgruppe als Risikokategorien identifiziert wurden, mit Blick auf die ODA-Anrechenbarkeit: Rückkehr- und Reintegrationsprogramme, Bekämpfung irregulärer Migration (d. h. durch Unterstützung des Grenzmanagements und Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel) und migrationspolitische Konditionalisierung durch finanzielle Anreize. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die aus dem MCMP finanzierten Aktionen, die solche kritischen Zweckbestimmungen und Aktivitäten beinhalten.

Aktion 2: EU-Unterstützung für Grenzschutzeinrichtungen in Libyen und Tunesien

Diese Aktion umfasst in Libyen zwei Komponenten: 12 Mio. EUR für die Einrichtung einer Ausbildungsakademie für Grenzschutzpersonal und 8 Mio. EUR für die Modernisierung des Koordinierungszentrums für Seenotrettung (Maritime Rescue Coordination Centre, MRCC). Dies steht im Einklang mit früheren Zusagen des SIBMMIL-Projekts (Support to Integrated Border and Migration Management in Libya), das vom italienischen Innenministerium im Rahmen des EUTF mit 57,2 Mio. EUR unterstützt wurde, um das MRCC zu finanzieren. Ziel ist die Entwicklung eines intensiven Coaching-Programms, das auf den im Rahmen von SIBMMIL bereitgestellten zusätzlichen Mitteln aufbaut. Es ist unklar, ob es sich bei diesen in diesem Zusammenhang erwähnten "operativen"¹⁸⁰ und "maritimen"¹⁸¹ Gütern um die Boote handelt, die im Februar 2023 an die libysche Küstenwache geliefert wurden.¹⁸²

Die Tunesien-Komponente (25 Mio. EUR) zielt darauf ab, die Ausbildungsinfrastruktur der tunesischen *Garde Nationale Maritime* (die dem Innenministerium unterstehende Polizeieinheit der tunesischen Küstenwache) zu verbessern sowie ein MRCC und ein voll funktionsfähiges integriertes Überwachungssystem entlang der tunesischen Küste einzurichten. Eine Durchführbarkeitsstudie für das letztgenannte System wurde im Rahmen des EUTF-Programms "Grenzschutz im Maghreb" (Border Management in the Maghreb Programme, BMP) durchgeführt, das vom

Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) mit einem Kostenrahmen von 30 Mio. EUR umgesetzt wurde.¹⁸³

Ziele und Aktivitäten: Die erste Libyen-Komponente beinhaltet Ausrüstung und Durchführung von Schulungskursen im Bereich Menschenrechte und Non-Refoulement-Standards. Die zweite Komponente soll die Leistungsfähigkeit des MRCC verbessern, durch Sanierung der physischen Infrastruktur, Trainings für SAR-Einsätze und zusätzliche (nicht spezifizierte) SAR-Ausrüstung sowie die Einführung von Standardabläufen, die auf der Höhe internationaler Standards sind. In der Begründung dieser Aktivitäten heißt es, dass dadurch "Libyens Fähigkeit verbessert wird, seinen internationalen SAR-Verpflichtungen nachzukommen, als auch die Kooperation mit den Nachbarländern, wodurch mehr Menschenleben gerettet werden".¹⁸⁴

Die ersten beiden Ziele und Aktivitäten in Tunesien sind ähnlich gelagert: Verbesserung der Ausbildungsinfrastruktur der tunesischen *Garde Nationale Maritime* und Einrichtung eines einsatzfähigen MRCC. Ein weiteres Ziel ist die Fertigstellung des Küstenüberwachungssystems und die Schulung des Personals in der Nutzung der installierten Ausrüstung.

ODA-Anrechenbarkeit: Gemäß Kriterium 4 kann ODA nicht zur Finanzierung von Grenzkontrollen und Grenzüberwachungsmaßnahmen verwendet werden, die in direktem Zusammenhang mit der Armee oder der möglichen Anwendung tödlicher Gewalt durch Sicherheitskräfte stehen. Die libysche Küstenwache ist Teil der libyschen Marine und damit Teil des Verteidigungsministeriums. Für die Zwecke der ODA-Berichterstattung werden jedoch Küstenwachen, die zivile polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, als Polizei betrachtet, auch wenn sie dem Verteidigungsministerium unterstellt sind.¹⁸⁵ Die Bereitstellung von Unterstützung für die libysche Küstenwache ist daher nicht per se nicht anrechenbar, wenn die unterstützten Aktivitäten als zivile Polizeiarbeit und Strafverfolgung gelten.

Kriterium 4 schließt "Schulungen für Grenzbeamte und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten für Grenzüberwachung von der Anrechenbarkeit als ODA aus, es sei denn, es handelt sich um die Unterstützung von ODA-anrechenbaren Aktivitäten". Dazu gehören Maßnahmen zur Übernahme weltweit bewährter Praktiken für eine verantwortungsvolle Regierungsführung, zum Schutz der Menschenrechte von Migranten und zur Rettung von Migranten, solange dies der Hauptzweck der Hilfsoperation ist.¹⁸⁶ Dies steht auch im Einklang mit Artikel 9 Absatz 4 der NDICI-Verordnung, der besagt, dass die Unterstützung der EU "nicht zur Finanzierung des Kapazitätsaufbaus von militärischen Akteuren zu anderen Zwecken als zur Durchführung von Tätigkeiten zur Förderung der Entwicklung und der Sicherheit für Entwicklung verwendet werden" darf. Daher können die Teile der Aktion, die sich auf die Entwicklung von Standardabläufen, Menschenrechtsschulungen und humanitäres Völkerrecht beziehen, als anrechnungsfähig angesehen werden.

Grundsatz 6 schließt jedoch alle Aktivitäten von der Anrechnung als ODA aus, deren Hauptziel darin besteht, Migranten aufzuhalten und zurückschicken und Migration in Geberländer einzuschränken. In denjenigen Fällen, in denen es sich als schwierig erweist, das Hauptziel zu

identifizieren, sollten gemäß Kriterium 3 die Ziele und Ergebnisindikatoren der Projekte betrachtet werden, da sie Aufschluss darüber geben können, inwieweit Projekte von den Geberinteressen bestimmt sind.¹⁸⁷ Im MCMP werden die Ergebnisindikatoren für die Unterstützung der Überwachungs- und organisatorischen Kapazität von MRCCs anhand der "Anzahl der abgefangenen/geretteten Migranten" gemessen.¹⁸⁸ Zusammen mit den Begründungen für diese NDICI-Aktion in Libyen und Tunesien deutet dies darauf hin, dass die Priorität hier auf dem Interesse der EU liegt, irreguläre Migration in die EU einzuschränken, nicht auf den Entwicklungszielen. Die tunesische Komponente dieser Aktion "wurde vor dem Hintergrund formuliert, dass irreguläre Migration aus Tunesien nach Europa im Jahr 2020 erheblich zugenommen hat", während sich die libysche Komponente auf den erheblichen Anstieg der irregulären Migration nach Europa bezieht, "insbesondere aus Libyen".¹⁸⁹

Was die Form der Unterstützung für die Küstenwache angeht, schließt das Kriterium 4 Grenzüberwachungsmaßnahmen von der ODA-Anrechenbarkeit aus, wenn sie "in unmittelbarem Zusammenhang mit Streitkräften oder möglicher lethaler Gewaltanwendung durch Sicherheitskräfte" stehen. Was den Aufbau von Ausbildungs- und Rettungskoordinationszentren betrifft, so ist aus den vorliegenden Informationen nicht ersichtlich, welche "zusätzliche Ausrüstung" geliefert und welche konkreten Aktivitäten dadurch unterstützt werden sollen. Ausgehend vom derzeitigen Erkenntnisstand bezüglich der schweren Vergehen und Grundrechtsverletzungen der libyschen Küstenwache,¹⁹⁰ selbst wenn mit den NDICI-Mitteln keine Ausrüstungsgüter finanziert werden, die zur Anwendung tödlicher Gewalt genutzt werden könnten, erhöhen auch Maßnahmen wie die Bereitstellung sonstiger Ausrüstungsgüter und Überwachungstrainings die Wahrscheinlichkeit, dass die libysche Küstenwache Migrantenboote entdeckt und dass es dabei zur Anwendung erheblicher Gewalt kommt. Darüber hinaus stellt die Tatsache, dass die Wirkung der durchgeführten Menschenrechtsschulungen offensichtlich verpuffen, die Entwicklungswirksamkeit dieser Aktion in Frage. Der Leiter der Operation Irini hat schon früher die "exzessive Gewaltanwendung" der libyschen Behörden eingeräumt und beklagt, dass Trainings, die sie erhalten hatten, nicht angewendet würden.¹⁹¹ Im März 2023 hat die libysche Küstenwache im März 2023 angeblich Schüsse auf ein Rettungsschiff abgefeuert.¹⁹² Auch die gewalttätigen Praktiken der tunesischen *Garde Nationale Maritime* sind ausführlich dokumentiert.¹⁹³

Darüber hinaus ermöglicht die Aktion die Rückführung und Inhaftierung von Flüchtlingen und Migranten unter unmenschlichen Bedingungen in Libyen, was der Kommission bekannt ist.¹⁹⁴ So heißt es in der Begründung zu Aktion I ("Erhöhung des Schutzes und der Resilienz von Migranten in Libyen"), dass die "Zahl der Gefangenen in inoffiziellen Haftanstalten oder solcher, die nach der Rettung unauffindbar sind" besorgniserregend ansteigt und dass die Bedingungen in den Haftanstalten "zu körperlichen Schäden, psychischem Leid und Traumata führen".¹⁹⁵

Trotzdem unterstützt die EU weiterhin die libysche Küstenwache, die Menschen unter diesen Bedingungen abfängt und festsetzt, und "hält an ihrer Partnerschaft mit Nordafrika fest, um den erhöhten illegalen Migrationsdruck in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Was den Aufbau von Ausbildungs- und Rettungskoordinationszentren betrifft, so ist aus den vorliegenden Informationen nicht ersichtlich, welche "zusätzliche Ausrüstung" geliefert und welche konkreten Aktivitäten dadurch unterstützt werden sollen.

anzugehen".¹⁹⁶ Nach einem im März 2023 veröffentlichten Bericht der Unabhängigen Untersuchungsmission der Vereinten Nationen zu Libyen hat die Unterstützung der EU für die libysche Küstenwache zu Menschenrechtsverletzungen geführt, in Form von Pullbacks, Pushbacks und anderen Abfangmaßnahmen.¹⁹⁷ Die Aktion steht daher nicht im Einklang mit europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen wie dem Grundsatz der Nichtzurückweisung und dem Folterverbot.¹⁹⁸ Damit ist Kriterium 1 nicht erfüllt, das besagt, dass Projekte, die nicht im Einklang mit dem geltenden Völkerrecht und den international geltenden Rahmenbedingungen für Migranten und Flüchtlinge stehen, nicht als ODA angerechnet werden können.

Geschlechtsspezifische Auswirkungen und spezifische Risiken für Frauen und Mädchen im Zusammenhang mit dieser Aktion werden ebenfalls nicht ausreichend berücksichtigt. Unzählige Berichte haben schwere Rechtsverletzungen dokumentiert, darunter Vergewaltigungen, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt sowie Menschenhandel und sexueller Menschenhandel mit Frauen und Mädchen in Libyen.¹⁹⁹ Im Dezember 2022 beschrieb die UN-Sonderberichterstatterin für Gewalt gegen Frauen einen "kontinuierlichen Kreislauf der Gewalt gegen libysche und nicht-libysche Frauen und Mädchen, der durch die völlige Straflosigkeit für die begangenen Verbrechen noch verstärkt wird". Sie wies außerdem auf die Risiken für migrantische Frauen und Kinder hin und erklärte, sie sei "bestürzt über die glaubwürdigen und zahlreichen Berichte, die sie über die zutiefst diskriminierende und entmenslichende Behandlung von nicht-libyschen Frauen und Kindern erhalten hat, einschließlich Mädchen, sowie über das schreckliche Ausmaß von Folter, sexueller Gewalt, Entführung und Lösegelderpressung, Inhaftierung, Menschenhandel, Zwangsarbeit und rechtswidrigen Tötungen".²⁰⁰

Geschlechtsspezifische Auswirkungen und spezifische Risiken für Frauen und Mädchen im Zusammenhang mit dieser Aktion werden nicht ausreichend berücksichtigt.

Angesichts dieser gut dokumentierten schweren Menschenrechtsverletzungen gegen Flüchtlinge und Migranten, die von der libyschen und tunesischen Küstenwache begangen werden, steht diese Aktion eindeutig im Widerspruch zum rechtebasierten Ansatz des NDICI, der sich an dem Do-No-Harm Prinzip und dem Grundsatz "niemanden zurückzulassen" (Artikel 8 Absatz 2 der NDICI-Verordnung) orientiert, sowie zu Artikel 29 der NDICI-Verordnung, demzufolge Aktivitäten, die möglicherweise zur Verletzung von Menschenrechten in Partnerländern führen, nicht finanziert werden dürfen. Aufgrund der obigen Ausführungen und des Mangels an Informationen über wichtige Teilbereiche, die auch für die Anrechenbarkeit als ODA relevant sein könnten, ist die Anrechenbarkeit dieser Aktion anhand der Kriterien 1, 3 und 4 eingeschränkt.

Aktion 3: Unterstützung von nachhaltigem Schutz, Rückkehr und Reintegration in Nordafrika

Diese Aktion basiert auf den nationalen und regionalen Aktionen der aus dem EUTF finanzierten gemeinsamen Initiative von EU und IOM in Nordafrika, die darauf abzielte, in Abstimmung mit dem MPRR-Programm für Subsahara-Afrika (siehe Abschnitt 4.1.3) Schutz zu gewähren und die freiwillige Rückkehr von Migranten aus nordafrikanischen Ländern in ihre Herkunftsländer zu unterstützen.

Ziele und Aktivitäten: Die Ziele sind die Rückkehr "vulnerabler und gestrandeter Migranten in Nordafrika" in ihre Herkunftsländer, die Reintegration zurückkehrender Migranten in Nordafrika sowie die Stärkung der Verantwortung und Kapazität für die Steuerung von Rückkehr, Rückübernahme und nachhaltiger Reintegration von Migranten in den Partnerländern. Diese Maßnahmen werden zum Teil in Abstimmung mit und ergänzend zu der Unterstützung durchgeführt, die die EU-Mitgliedstaaten und Frontex leisten. Zu den Outputs gehören Schutz während des gesamten Rückkehrprozesses, Aufklärung über Rückkehr und Reintegration, Unterstützung bei der Reintegration und Kapazitätsaufbau nationaler Behörden im Bereich Rückkehr und Rückübernahme.²⁰¹ In Bezug auf Letzteres werden die Aktivitäten "auf der gemeinsamen Initiative von EU und IOM aufbauen und die dabei gewonnenen Erfahrungen berücksichtigen".²⁰²

ODA-Anrechenbarkeit: Nach Kriterium 6 sind Reintegrationsprogramme als ODA anrechenbar, wenn das Hauptziel die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern ist und sie nicht in erster Linie die migrationspolitischen Anliegen in den Geberländern adressieren". Letzteres kann zum Beispiel der Fall sein, wenn der Zugang zu Hilfsprogrammen speziell als Anreiz zum Verlassen des Geberlandes angeboten wird. Bei Aktivitäten, die freiwillige Rückkehr unterstützen, ist nur die Rückkehr aus einem anderen Entwicklungsland anrechnungsfähig (Kriterium 5). Diese Aktion finanziert aber Reintegrationsmaßnahmen für Personen, die (zwangsweise oder freiwillig) aus EU-Ländern in nordafrikanische Länder zurückkehren. Die Unterstützung der Reintegration steht somit im Einklang mit den Anrechnungskriterien, die Kosten für die Rückkehr aus der EU jedoch nicht. Daher werden Rückführungen aus EU-Ländern auch nicht aus dem NDICI finanziert: NDICI-Förderungen setzen erst bei der Reintegration ein²⁰³ und sind insofern komplementär zu den Mitteln, die Mitgliedstaaten und Frontex beisteuern²⁰⁴, die die Finanzierung der Rückkehr übernehmen.²⁰⁵ Damit stehen die Rückführungs- und Reintegrationskomponenten dieser Aktion im Einklang mit den Kriterien 5 und 6.

Die Komplementarität mit anderen Fonds und die Fortführung von Aktivitäten, die politische Prioritäten haben und (im Rahmen der *Assisted Voluntary Return and Reintegration Strategy*) möglichst viele Menschen zur freiwilligen Rückkehr bewegen sollen²⁰⁶, werfen jedoch die Frage auf, ob das Hauptziel der Aktion entwicklungsbezogen oder doch auf die migrationspolitischen Anliegen der Geber ausgerichtet ist, weswegen die ODA-Anrechenbarkeit der Aktion gemäß den Grundsätzen 1 und 3 vermutlich eingeschränkt ist.

Schließlich haben die Erfahrungen aus der vorangegangenen gemeinsamen Initiative von EU und IOM gezeigt, dass "schwache Kapazitäten und Bereitschaft der nationalen Behörden in den Herkunftsländern, den Reintegrationsprozess zu managen, dazu geführt haben, dass die Koordinierung mit anderen Akteuren, die ähnliche Maßnahmen durchführen, wenig eigenverantwortlich erfolgt und die Reintegration stärker von internationalen Gebern und Dienstleistern abhängt, was auch zeigt, dass dies keine Priorität für die nationalen Behörden hat".²⁰⁷

Obwohl die neue Aktion erklärt, solche Erkenntnisse berücksichtigen zu wollen, geht aus dem Programmplanungsdokument nicht hervor, wie. Vielmehr heißt es dort, dass die Unterstützung für Rückkehr und Reintegration "auf der Annahme aufbauen sollte, dass Drittländer bereit sind, sich in diesem Bereich Fachwissen anzueignen".²⁰⁸ Bisher verfügt jedoch nur Tunesien über einen eigenen nationalen Reintegrationsmechanismus (der aus EUTF-Mitteln unterstützt wurde),²⁰⁹ was darauf schließen lässt, dass dies für andere Länder keine Priorität darstellt.²¹⁰ Dies kann die Anrechenbarkeit der Maßnahme gemäß Grundsatz 4 einschränken, der besagt, dass "die Aktivitäten auf die eigenen Prioritäten der Partnerländer und ihre allgemeine Entwicklungsstrategie abgestimmt sein sollten".

Obwohl die neue Aktion erklärt, diese Erkenntnisse berücksichtigen zu wollen, geht aus dem Programmplanungsdokument nicht hervor, wie.

Aktion 5: Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und integrierter Grenzschutz in Nordafrika

Ziel dieser Aktion ist es, durch eine für alle Beteiligten vorteilhafte grenzüberschreitende Zusammenarbeit einen Beitrag zur Verbesserung des Grenzschutzes zu leisten, zur Verbesserung der Sicherheit, der legalen Mobilität und eines schutzsensiblen Ansatzes für gemischte Migrationsbewegungen, insbesondere bei der Bekämpfung von Gruppen der organisierten Kriminalität, einschließlich solcher, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind. Sie konzentriert sich auf die Grenzgebiete und die Zusammenarbeit zwischen Tunesien, Libyen, Algerien und Ägypten.

Ziele und Aktivitäten: Die Aktion besteht aus zwei Komponenten: Einer strategischen Komponente, die darauf abzielt, das Verständnis für die konkreten Vorteile des integrierten Grenzmanagements (Integrated Border Management, IBM) zu fördern und eine Einigung auf hoher Ebene über die Aufnahme einer operativen grenzübergreifenden Zusammenarbeit an ausgewählten Grenzübergängen zu erzielen; und zweitens einer operativen Komponente, die darauf abzielt, eine Zusammenarbeit durch für alle Beteiligten nützliche grenzübergreifende Mechanismen aufzubauen. Die strategische Komponente umfasst die Organisation von Konferenzen und Schulungen, während die operative Komponente die Stärkung der Überwachungskapazität an ausgewählten Grenzübergängen durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Trainings sowie die Einrichtung mobiler Grenzeinheiten mit der erforderlichen Überwachungs- und Kommunikationsausrüstung vorsieht. Vorgesehen ist auch die Schulung von Sicherheitsbehörden nach europäischen und internationalen Standards, um zu gewährleisten, dass die Grenzkontrollen (Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung) unter uneingeschränkter Achtung der rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundsätze sowie mit einem schutzsensiblen Ansatz durchgeführt werden (mit einem möglichen Beitrag von Frontex).²¹¹

ODA-Anrechenbarkeit: Die Ausbildung von Grenzpersonal und der Aufbau von Grenzschutzkapazitäten sind in der Regel nicht anrechenbar, außer zur Unterstützung von ODA-anrechenbaren Aktivitäten (Kriterium 4). Zu den anrechenbaren Aktivitäten gehören Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, die zur Abschreckung, Verhinderung und Bekämpfung von Menschenhandel oder Menschenhandel dienen, wenn sie auf den Schutz von Migranten vor Misshandlung abzielen, oder zivile Aktivitäten, die die Kapazitäten der

Entwicklungsländer zur Verbesserung der Abläufe im Personen- und Warenverkehr aufbauen, sofern das Hauptziel die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern ist. Daher schränken der Zweck und die Prioritäten dieser Aktion die Anrechenbarkeit als ODA gemäß Grundsatz 2 ein, bezogen auf die Umlenkung öffentlicher Entwicklungsleistungen zugunsten unmittelbarer Migrationsinteressen der Geber und zulasten der langfristigen nachhaltigen Entwicklung.

Gemäß Kriterium 3 sollten die erwarteten entwicklungsfördernden Ergebnisse sowie die Ziele und Ergebnisindikatoren der Projekte berücksichtigt werden, um zu bestimmen, was das Hauptziel der Aktionen ist, von denen sowohl Geber- als auch Empfängerländer profitieren. Während Teile der Aktion darauf abzielen, den Grenzhandel zu erleichtern und Schutzkonzepte in den Grenzschutz zu integrieren, wird Grenzsicherheit weitgehend im Sinne der Bekämpfung von Schleuserkriminalität formuliert, wobei auf den "wachsenden Markt für die Ermöglichung irregulärer Migration" als ein Faktor verwiesen wird, der "Entwicklungsbemühungen untergräbt und dadurch die Attraktivität krimineller Aktivitäten, einschließlich des Migrantenschmuggels nach Europa, erhöht".²¹² Die Begründung der Aktion umfasst eine seitenlange Kontextualisierung der steigenden Zahl irregulärer Migranten nach Europa²¹³ und des "anhaltenden Migrationsdrucks" in der Region Nordafrika.²¹⁴ Die Ergebnisse der Aktion werden an der "Anzahl der vereinbarten grenzüberschreitenden Kooperationsmechanismen" gemessen.²¹⁵

Während Teile der Aktion darauf abzielen, den Grenzhandel zu erleichtern und Schutzkonzepte in den Grenzschutz zu integrieren, wird Grenzsicherheit weitgehend im Sinne der Bekämpfung von Schleuserkriminalität formuliert.

Die Aktion kann daher aufgrund der Funktionsweise bzw. des gewünschten Ergebnisses dieser Mechanismen wahrscheinlich nicht als ODA angerechnet werden, da mit ihnen in erster Linie das Interesse der EU verfolgt wird, irreguläre Migration Richtung Europa zu verringern.

Darüber hinaus gibt es keine Einzelheiten über die Art der zu finanzierenden Überwachungs- und Kommunikationstechnik, was die Förderfähigkeit nach Kriterium 4 einschränkt, falls eventuell ein Zusammenhang besteht zu einer direkten Nutzung durch Streitkräfte oder mit der möglichen Anwendung lethaler Gewalt durch Sicherheitskräfte allgemein.

Aktion 6: Verstärkung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität in Nordafrika

Diese Aktion, die von INTERPOL durchgeführt werden soll, zielt darauf ab, die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden in ganz Nordafrika zu stärken, um organisierte Verbrecherbanden, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind, wirksam zu ermitteln und zu verfolgen.

Ziele und Aktivitäten: Die Ziele bestehen darin, dass polizeiliche Informationen und Erkenntnisse zur Ermittlung von Gruppen der organisierten Kriminalität, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind, verwaltet, verwertbar gemacht und ausgetauscht werden. Dies soll durch die Bereitstellung von Ausrüstung (Soft- und Hardware für Informationssysteme) und Schulungen erreicht werden. Darüber hinaus sollen kooperative, gezielte Polizeieinsätze an einem oder mehreren Grenzübergängen oder Brennpunkten in den teilnehmenden Ländern

durchgeführt werden, an denen INTERPOL und möglicherweise Beamte aus anderen teilnehmenden Ländern und den europäischen Mitgliedstaaten beteiligt sind, sowie von Europol und Frontex.

ODA-Anrechenbarkeit: Trotz der Unterstützung von Sicherheitskräften scheint diese Aktion mit Grundsatz 1 (Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern als Hauptziel) und den Regeln für die ODA-Berichterstattung in Bezug auf die Polizei in Einklang zu stehen, da sie auf die allgemeine Strafverfolgung und Regierungsführung abzielt, ohne ausdrücklich das Ziel zu erklären, Migration einzuschränken.²¹⁶

4.2.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im MCMP heißt es, dass er dazu beiträgt, "zu gewährleisten, dass Migration sicher und regulär abläuft, dass irreguläre Migration und gefährliche Reisen verhindert und der Verlust von Menschenleben vermieden werden, während gleichzeitig sichere legale Wege und Schutzmöglichkeiten für gewaltsam vertriebene Menschen und Migranten, die dies in der Region benötigen, geschaffen werden".²¹⁷ **In Bezug auf Libyen finanziert jedoch keine der sieben NDICI-finanzierten Migrationsprojekte, die hier dokumentiert wurden, Aktivitäten zur Schaffung sicherer und legaler Wege für Flüchtlinge, die Schutz suchen, oder zur Erleichterung legaler Arbeitsmigration.**²¹⁸

Zwei der acht regionalen Projekte in Tunesien konzentrieren sich auf die Erleichterung legaler und regulärer (Arbeits-)Migration und die Einrichtung von Talentpartnerschaften, was ein positives Beispiel für Projekte ist, die vollkommen im Einklang mit der Erleichterung einer sicheren, geordneten und regulären Migration und der Nutzung der Entwicklungschancen von Migration stehen. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass sich drei Aktionen auf Schutz, Rückkehr und Reintegration (Aktionen 1, 3 und 8) konzentrieren, drei Aktionen auf Grenzmanagement (Aktionen 2, 5 und 6) und zwei Aktionen auf die Unterstützung der legalen Migration und der Arbeitsmigration (Aktionen 4 und 7). Das Hauptaugenmerk scheint also auf der Kontrolle von Migration und der Erleichterung der Rücknahme und Reintegration von Migranten zu liegen.

Im Hinblick auf das erklärte Ziel des MCMP, "sichere legale Wege und Schutz für Vertriebene und Migranten, die dies benötigen", zu schaffen, fehlt es den derzeit finanzierten Maßnahmen an Unterstützung für einen verbesserten Zugang zu Asyl und funktionierenden Asylsystemen sowie an regulären Wegen zum Schutz, insbesondere in die EU. Gleichzeitig werden Projekte zur Verbesserung des integrierten Grenzschutzes und zur Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschmuggels von Migranten als Beitrag zum DAC-Code 15190 zur Erleichterung einer sicheren, regulären und geordneten Migration gekennzeichnet. Zwar können sie dazu beitragen, irreguläre und möglicherweise unsichere Migration zu stoppen, doch ist unklar, wie die spezifischen Aktivitäten Migration erleichtern sollen, im Gegensatz zu bloßer Überwachung und Einschränkung.

Drei der vier eingehend analysierten Maßnahmen (bzw. drei von insgesamt acht) enthalten Elemente, die die Anrechenbarkeit der ODA gemäß den Leitlinien der DAC-Arbeitsgruppe einschränken. Die Unvereinbarkeit mit den

In Bezug auf Libyen finanziert keine der sieben NDICI-finanzierten Migrationsprojekte, die hier dokumentiert wurden, Aktivitäten zur Schaffung sicherer und legaler Wege für Flüchtlinge, die Schutz suchen, oder zur Erleichterung legaler Arbeitsmigration.

Das Hauptaugenmerk scheint also auf der Kontrolle von Migration und der Erleichterung der Rücknahme und Reintegration von Migranten zu liegen.

Leitlinien zeigt sich am deutlichsten bei den Aktionen, die ihrer Begründung und den Ergebnisindikatoren zufolge den Anliegen der EU in Bezug auf Migration und Grenzmanagement Vorrang vor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Partnerländern einzuräumen scheinen. Besonders deutlich wird dies bei der Unterstützung der libyschen und tunesischen Küstenwache (Aktion 2), wo zahlreiche Berichte darauf hindeuten, dass europäische Unterstützung an die Streitkräfte fließt und zu verstärkter Gewalt gegen Menschen auf der Flucht beiträgt, während unklar bleibt, wie die Aktion zu den SDGs beitragen soll.²¹⁹

In Tunesien stößt die europäische Grenzmanagement-Agenda auf "offenen oder subtilen Widerstand seitens der tunesischen Regierungsakteure – auf der Ebene der Politikentwicklung und in der praktischen Umsetzung".²²⁰ Dies mag einer der Gründe sein, warum Tunesien auch bei der Zusammenarbeit mit Frontex²²¹ Zurückhaltung übt und die EUAA derzeit noch versucht, "Kontakte mit der tunesischen Verwaltung herzustellen", um ein Asylgesetz anzupassen und einen Schutzrahmen zu schaffen.²²²

In der Zwischenzeit zögern die nordafrikanischen Länder mit der Verabschiedung solcher Gesetze, weil sie befürchten, dass die EU, "wenn sie Gesetze zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen verabschiedet haben, dies dazu nutzen wird, um ihre Länder in Asylbearbeitungszentren zu verwandeln".²²³ Die Kommission hat eingeräumt, dass Tunesien nicht unbedingt das Interesse der EU am Ausbau der Schutz- und Asylkapazitäten teilt, während die Arbeit an der Reintegration weniger heikel ist.²²⁴

Schließlich untergraben die in Libyen finanzierten Maßnahmen die Verpflichtung der EU zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung²²⁵ und die Grundsätze der Entwicklungseffizienz, während sowohl die in Libyen als auch in Tunesien finanzierten Maßnahmen im Widerspruch zum Do-No-Harm-Prinzip und dem Grundsatz, "niemanden zurückzulassen" der NDICI-Verordnung stehen, ebenso wie zum Verbot der Finanzierung von Maßnahmen, die zu Menschenrechtsverletzungen in den Partnerländern führen können, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt und der Ausbeutung von Frauen und Mädchen. Die EU hat ihre Besorgnis über Schutzprobleme in den überfüllten inoffiziellen Haftanstalten zum Ausdruck gebracht und schließt Libyen aufgrund der instabilen Sicherheitslage im Land von den in Aktion 3 vorgesehenen Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen aus.

Dennoch finanziert sie die Küstenwache, die Menschen in diese Bedingungen zurücktransportiert (Aktion 2). Die Unabhängige Untersuchungskommission der Vereinten Nationen zu Libyen hat festgestellt, dass die frühere EU-Hilfe für die libysche Migrationsbehörde und die Küstenwache "die Begehung von Verbrechen", einschließlich Verbrechen gegen die Menschlichkeit, "unterstützt und begünstigt hat".²²⁶

Gleichzeitig ergab die Untersuchung, dass die libysche Küstenwache "in enger Abstimmung" mit Menschenhandelsnetzen in Libyen gearbeitet hat, mit den gleichen kriminellen Gruppen, die die EU mit den Aktionen 5 und 6 bekämpfen will.

5. MONITORING, TRANSPARENZ UND EXTERNE AUFSICHT ÜBER DAS NDICI

Die Priorisierung und der Aufwuchs der EU-Mittel für Asyl, Migration und Vertreibung außerhalb des Territoriums der EU seit 2015 ist nicht mit einer Erhöhung der Transparenz oder besseren Aufsichtsmechanismen einhergegangen.²²⁷ Das NDICI behebt diese Mängel bis zu einem gewissen Grad, indem ein einziges Instrument geschaffen und der Europäische Entwicklungsfonds (EDF) in den EU-Haushalt integriert wurde.²²⁸ Da der EDF zuvor nicht Teil des EU-Haushalts war, unterlag er nicht automatisch der Kontrolle des Europäischen Parlaments.²²⁹ Der neue Migrationsmarker hilft dabei, die Mittelzuweisungen für Migration nachvollziehbarer zu machen.

Wie aus den Fallstudien hervorgeht, sind die migrationsbezogenen Ziele und Ergebnisindikatoren in den Programmplanungsdokumenten jedoch immer noch sehr allgemein formuliert, so dass es sich als schwierig erweist zu überprüfen, ob und wie die angegebenen Projektziele in der Praxis umgesetzt werden (und von wem), welche Aktivitäten zu diesem Zweck durchgeführt werden und in welcher Höhe und aus welchen Quellen Finanzmittel in bestimmte Aktivitäten fließen.

Die migrationsbezogenen Ziele und Ergebnisindikatoren in den Programmplanungsdokumenten sind immer noch sehr allgemein formuliert.

Umfassen Aktionen Beschaffungsverträge für Güter oder Dienstleistungen, wird dies nicht immer in den Programmplanungsdokumenten angegeben, was eine Ex-ante-Prüfung dieser Aktivitäten erschwert. Es gibt keine einheitliche EU-Datenbank oder ein Verzeichnis, in dem alle NDICI-Projekte systematisch dokumentiert werden, was die Nachverfolgung und Bewertung migrationspolitischer Ziele und der entsprechenden Aktivitäten zusätzlich erschwert. Dadurch werden EU-Bürger, Wissenschaftler, zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Entscheidungsträger effektiv daran gehindert, sich einen Überblick über die Umsetzung der öffentlichen Entwicklungsleistungen der Europäischen Union im Rahmen des NDICI zu verschaffen. Auch die vorliegende Studie kann nur ein unvollständiges Bild der Realität vermitteln.

5.1 AUFSICHT DURCH DEN EUROPÄISCHEN RAT UND BETEILIGUNG DER MITGLIEDSTAATEN

Die 10%ige Migrationskomponente des NDICI war das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Rat und Parlament, wobei der Rat und die Mitgliedstaaten die 10 % als Mindestgrenze angesehen haben, das Parlament jedoch als Höchstgrenze.²³⁰ Aufgrund des Wunsches der Mitgliedstaaten nach stärkerer Aufsicht wurde eine Koordinierungsgruppe

eingesetzt, die speziell für die Überwachung der Programmplanung im Bereich Migration und Vertreibung des NDICI zuständig ist und sich mit laufenden und neuen Herausforderungen befassen soll.

Damit wurde ein noch nie dagewesenes Maß an Koordinierung allein für diesen Aspekt der EU-Entwicklungsfinanzierung geschaffen, was die Bedeutung widerspiegelt, die die Mitgliedstaaten ihm beimessen.²³¹ Die Mitgliedstaaten werden über Finanzierungsbeschlüsse für alle anderen Aktivitäten des NDICI-Global Europe durch den NDICI-Ausschuss (Artikel 45) im Rat informiert, dem ein jährlicher Umsetzungsbericht für das NDICI vorgelegt wird. Eine vergleichbare Koordinierung oder ein Austausch mit dem Parlament findet nicht statt und ist auch nicht geplant.

Ebenfalls sind die Mitgliedstaaten in hohem Maße an den TEIs beteiligt, einem zentralen Teil der Programmplanung für das Global Europe, die Maßnahmen umfassen, die über das NDICI finanziert und gemanagt werden, sowie zusätzliche nationale Ressourcen der Mitgliedstaaten. Bislang entfallen 38 % des TEI-Haushalts auf Finanzbeiträge aus den Mitgliedstaaten.²³² Nach wie vor unklar ist, ob die Beiträge der Mitgliedstaaten zu den TEIs auch auf die 93%ige ODA-Verpflichtung angerechnet werden, was eine effektive Bewertung der aus dem NDICI finanzierten Migrationsmaßnahmen mit mehreren Finanzierungsquellen noch weiter erschweren würde, und ob das 93 %-Ziel erreicht wird oder nicht.

Die TEIs wurden ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft²³³ formuliert und priorisieren EU-Positionen Sichtbarkeit und Flexibilität gegenüber Prinzipien wie Eigenverantwortung und Wirksamkeit.²³⁴ Sie untergraben den Grundsatz inklusiver und für alle Beteiligten vorteilhafter Partnerschaften, der der NDICI-Zusammenarbeit zugrunde liegt.²³⁵ Dies steht offensichtlich im Widerspruch zu Artikel 8 Absatz 6 der NDICI-Verordnung, in dem sich die Kommission verpflichtet, dass

"... wichtige Interessenträger der Partnerländer, einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft und lokale Behörden, ordnungsgemäß konsultiert werden und rechtzeitig Zugang zu einschlägigen Informationen erhalten, damit sie bei der Konzeption und Durchführung der Programme und dem sie begleitenden Überwachungsprozess angemessen einbezogen werden und sinnvoll mitwirken können."

5.2 DIE AUFSICHT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Im Gegensatz zum Rat spielt das Parlament in der Programmplanungsphase nur eine untergeordnete Rolle. Der Vertrag von Maastricht verleiht dem Parlament jedoch die Haushaltskontrolle über den gesamten EU-Haushalt und damit eine wichtige Aufsichtsfunktion über die EU-Entwicklungsprogramme. Die Aufsicht über das NDICI liegt bei den Parlamentsausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten (AFET) und

Entwicklung (DEVE), die thematische Arbeitsgruppen zur Überwachung der NDICI-Programmierung eingerichtet haben.²³⁶

Seit 2022 muss die Kommission dem Parlament und dem Rat jährlich Berichte über die Zielerreichung des NDICI vorlegen, in denen die Ergebnisse und die Effizienz der finanzierten Maßnahmen bewertet werden.²³⁷

Außerdem muss die Kommission das Parlament unterrichten, bevor sie die Mittel für das "Finanzpolster für neue Prioritäten und unvorhergesehene Ereignisse" mobilisiert, und sie muss die Rückmeldungen des Parlaments zu den Zielen und der Höhe der Finanzbeträge, die in dieses Polster einfließen sollen, "in vollem Umfang berücksichtigen".²³⁸

Wie oben dargelegt, behindern jedoch die Flexibilität der Finanzierungsmechanismen des NDICI (d. h. die ungeplanten Krisenreaktionsmaßnahmen, das Polster nicht zugewiesener Mittel und die individuellen Beiträge der Mitgliedstaaten zu den TEIs) und die unzureichende Dokumentation den Einblick des Parlaments in die Programmplanung und -durchführung. Dies wirft die Frage auf, für wie relevant die Anmerkungen des Parlaments in Wirklichkeit betrachtet werden oder ob es sich dabei lediglich um eine Formalität handelt. Diese Bedenken werden durch die fehlende Kontrolle des Parlaments über die TEIs noch verstärkt. Zwar wird das Parlament informiert, wenn Mittel aus dem Polster mobilisiert werden, doch gibt es keine offiziellen Wege, um eine bestimmte Mittelzuweisung zu blockieren.²³⁹

Dies wirft die Frage auf, für wie relevant die Anmerkungen des Parlaments in Wirklichkeit betrachtet werden oder ob es sich dabei lediglich um eine Formalität handelt.

Zudem ist die Kommission zu einem regelmäßigen Informations- und Meinungsaustausch mit dem Parlament, dem Rat und anderen Interessengruppen verpflichtet, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen.²⁴⁰ Die Kommission hat sich außerdem verpflichtet, alle zwei Jahre einen hochrangigen geopolitischen Dialog mit dem Parlament über Umsetzung und strategische Ausrichtung der NDICI-Verordnung zu führen und dabei die Standpunkte des Parlaments zur Umsetzung der Verordnung, die sich aus diesem Austausch ergeben, wiederum in vollem Umfang zu berücksichtigen,²⁴¹ einschließlich in Bezug auf die Programmplanung, das Finanzpolster, das gesamte Politikfeld Migration und die finanziellen Mittelzuweisungen.²⁴²

Dem Parlament zufolge werden bei diesen Dialogen jedoch eher allgemeine Trends erörtert als Projektdetails,²⁴³ während die Kommission häufig unvorbereitet anreist, keine angemessenen Programmplanungsunterlagen vorlegt, selbst wenn sie von den Abgeordneten ausdrücklich dazu aufgefordert wird, und häufig die Empfehlungen des Parlaments ignoriert oder nicht darauf reagiert.²⁴⁴ Diese Dialoge finden hinter verschlossenen Türen statt, unter Ausschluss der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit.

Diese Dialoge finden hinter verschlossenen Türen statt, unter Ausschluss der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In dieser qualitativen Analyse der aus dem NDICI finanzierten Migrationsmaßnahmen auf der Grundlage der OECD-Grundsätze und der Kriterien für die Anrechenbarkeit als öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) wurde beleuchtet, **wie die EU ihre eigenen migrationspolitische Anliegen verfolgt und institutionalisiert, unter dem Anschein, dass es sich dabei um Entwicklungsleistungen handelt.**

Eine abschließende Bewertung der ODA-Anrechenbarkeit aller aus dem NDICI finanzierten Migrationsmaßnahmen ist offensichtlich nicht möglich, da die Ziele des NDICI sehr weit gefasst und die regionalen Programmplanungsdokumente vage formuliert sind oder wichtige Details fehlen, keine öffentlich zugänglichen Beschaffungsverträge vorliegen und sich der Umsetzungsprozess insgesamt noch in einem frühzeitigen Stadium befindet.

Nichtsdestotrotz **enthalten mehr als ein Drittel (sechs von sechzehn) der identifizierten Migrationsaktionen in Niger, Libyen und Tunesien, die alle drei Schlüsselländer entlang der Migrationsrouten in die EU sind, Elemente, die sehr wahrscheinlich nicht als ODA angerechnet werden können. Die 10-prozentige Migrationskomponente des NDICI birgt daher die Gefahr, dass Ressourcen von Entwicklung und Armutsbekämpfung auf migrationspolitische Ziele der EU umgelenkt werden, insbesondere auf die Reduzierung irregulärer Migration in die EU.** Die Formulierung und Bewertung von Projekten im Rahmen der 10 %-Migrationskomponente des NDICI sind für Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und Parlament als Mitgesetzgeber sehr intransparent, was einem wirksamen Monitoring und Risikomanagement im Weg steht.

Eine wirksame Kontrolle wird auch durch die flexiblen Finanzierungsregelungen des Instruments erschwert sowie durch den **Ansatz der Kommission, Aktivitäten und Ausstattung, die sie selbst als nicht ODA-anrechnungsfähig bewerten (z. B. im Zusammenhang mit Rückübernahme oder Grenzschutz), einfach über alternative Finanzierungsquellen zu finanzieren, die nicht als ODA deklariert werden sollen.**

Statt Aktionen anzupassen oder zu beenden, deutet diese Kombinatorik nicht anrechnungsfähiger Elemente mit NDICI-finanzierten Migrationsmaßnahmen darauf hin, dass die EU in der Tat ihren eigenen migrationspolitischen Anliegen Vorrang vor entwicklungspolitischen Zielen einräumt. In einem Bericht des EUTF-Managers für das Nordafrika-Fenster im jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der GD INTPA hieß es, dass die Kommission bis zur Veröffentlichung der Leitlinien der DAC-Arbeitsgruppe davon ausging, dass alle Grenzschutzaktivitäten vollständig ODA-konform seien. Sollten diese Aktivitäten teilweise nicht anrechenbar sein, könnten nach Ansicht der GD NEAR und der GD INTPA "nicht anrechenbare Elemente durch Beiträge abgedeckt werden, die nicht den ODA-Anrechnungskriterien entsprechen müssen (z. B. haben AMIF oder teilweise ENI keine

Die Formulierung und Bewertung von Projekten im Rahmen der 10 %-Migrationskomponente des NDICI sind für Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und Parlament als Mitgesetzgeber sehr intransparent, was einem wirksamen Monitoring und Risikomanagement im Weg steht.

verbindlichen ODA-Anrechnungskriterien)".²⁴⁵ **Diese Verwässerung der Entwicklungsleistungen erschwert die Bewertung, ob die 93%ige ODA-Verpflichtung des NDICI erreicht werden kann.**

Die Ergebnisse zeigen außerdem, wie die EU bestimmten Arten von Migrationsprogrammen Priorität einräumt: Migrationsmanagement, Grenzmanagement und Rückübernahme erhalten deutlich mehr Mittelzuweisungen als beispielsweise die Unterstützung von Arbeitsmigration oder regulärer Migrationswege. **In Niger konzentrieren sich 75 % der untersuchten regionalen und länderspezifischen Projekte auf Migrations- und Grenzmanagement, wobei die lokalen Wirtschaftskreisläufe, die auf regionaler Mobilität basieren, völlig außer Acht gelassen werden.** In Nordafrika werden im Rahmen des Mehrländer-Migrationsprogramms für die südliche Nachbarschaft mit 37 % die meisten Mittel für den Grenzschutz bereitgestellt, während weitere 37 % für Schutz, Rückkehr und Reintegration vorgesehen sind. **Nur 25 % der analysierten Projekte unterstützen legale Migration und Arbeitsmigration in der Region, Libyen ausgenommen.** Dort konzentriert sich die Zusammenarbeit auf die Ausbildung und den Aufbau operativer Kapazitäten der libyschen Behörden sowie auf Schutzprogramme im Zusammenhang mit den Bedingungen in den Haftanstalten.

Nur 25 % der analysierten Projekte unterstützen legale Migration und Arbeitsmigration in der Region, Libyen ausgenommen.

Somit priorisiert die EU zurzeit Migrationsmaßnahmen, die von der OECD als besonders riskant für die Integrität der öffentlichen Entwicklungsleistungen bewertet werden. Maßnahmen, die den Kapazitätsaufbau von Grenzpersonal, Stärkung des integrierten Grenzmanagements und Bekämpfung von Menschenschmuggel betreffen, enthalten häufig Elemente, die die Anrechenbarkeit als ODA erschweren. **Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen enthalten Elemente, die nicht mit dem Kriterium übereinstimmen, dass als ODA angerechnete Aktionen mit den Prioritäten des Empfängerlandes im Einklang stehen müssen** und nicht von dessen Mitwirkung bei der Rücknahme abhängig gemacht werden dürfen.

Schließlich **zeigen die Schutzmaßnahmen eine erhebliche Inkohärenz zwischen der Migrations- und der Entwicklungspolitik der EU.** In Libyen werden EU-Mittel (nicht notwendigerweise Entwicklungsgelder) für Grenzüberwachung ausgegeben, um Menschen aus Seenot zu retten, die dann aber in Auffanglager zurückgebracht werden, in denen unmenschlichen Lebensbedingungen herrschen. EU-Entwicklungshilfe wiederum wird für die Verbesserung dieser Bedingungen und die Evakuierung von Menschen aus solchen Lagern eingesetzt. Die Fallstudien zeigen die negativen Auswirkungen, die diese Prioritätensetzung auf die Eigenverantwortung der Länder und das Prinzip der für alle Beteiligten vorteilhaften Partnerschaften haben kann, da viele Entwicklungsländer "Migration als solche nicht als eine vorrangige Entwicklungspriorität betrachten".²⁴⁶

Diese Studie kann nur eine Momentaufnahme in einer frühen Umsetzungsphase sein. Es deutet aber darauf hin, dass bislang **bei der Umsetzung der 10%igen Migrationskomponente des NDICI die Gelegenheit verpasst wurde, die Lehren aus dem EUTF zu ziehen und die Entwicklungsvorteile von Migration stärker zu nutzen. Stattdessen wird das**

NDICI als Finanzinstrument konzipiert, das die Migrationskontrolle der Europäischen Union als Entwicklungsleistungen kaschiert. In einem externen Bericht über die *Lessons Learned* aus dem EUTF heißt es, dass bei den künftigen Aktionen mehr Gewicht auf den Bereich Arbeitsmigration als auf alle anderen Bereiche gelegt werden sollte.²⁴⁷

Während die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern als Hauptziel des NDICI deklariert wird, zeigt die Migrationskomponente des NDICI jedoch ein anderes Bild: Rücküberweisungen werden im MCMP nur ein einziges Mal erwähnt, und die Region Subsahara-Afrika umfasst nur zwei Aktionen, in denen Rücküberweisungen eine Rolle spielen (Aktionen 1 und 4).

Zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter Oxfam, haben auch vor einer möglichen missbräuchlichen Verwendung des neuen DAC-Codes 15190 ("Erleichterung einer geordneten, sicheren, regulären und verantwortungsvollen Migration und Mobilität") durch die Geber gewarnt, der genutzt werden könnte, um Projekte zu anzurechnen, die eigentlich darauf abzielen, Mobilität einzudämmen anstatt sie zu erleichtern, was der Entwicklungsorientierung zuwiderlaufen würde.²⁴⁸ Obwohl die EU Initiativen zur Verhinderung irregulärer Migration mit diesem DAC-Code kennzeichnet und damit scheinbar das Ziel des Globalen Pakts für Migration mit Blick auf "sichere, geordnete und reguläre Migration" verfolgt, bedeutet **eine Verringerung irregulärer Migration keinesfalls automatisch eine Zunahme sicherer oder regulärer Migration**: Letzteres lässt sich nur durch gezielte Maßnahmen und die Stärkung und Ausweitung sicherer und regulärer Migrationswege erreichen, einschließlich solcher in die EU.

Handlungsempfehlungen für die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den OECD-DAC sind in der Zusammenfassung am Anfang dieses Papiers zu finden.

Obwohl die EU Initiativen zur Verhinderung irregulärer Migration mit diesem DAC-Code kennzeichnet und damit scheinbar das Ziel des Globalen Pakts für Migration "sichere, geordnete und reguläre Migration" verfolgt, bedeutet eine Verringerung irregulärer Migration keineswegs eine Zunahme sicherer oder regulärer Migration.

ANHÄNGE

ANHANG 1: ODA-ANRECHENBARE AKTIVITÄTEN IM MIGRATIONSBEREICH

<i>Migrationsbezogene Ziele</i>	<i>ODA-anrechenbare Aktivitäten</i>
Sicherstellung des Zugangs zu internationalem Schutz	Stärkung der Fähigkeit der Entwicklungsländer, einen rechtsbasierten Migrationsansatz in die Gestaltung und Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien und andere Politikfelder einzubeziehen.
Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Zwangsvertreibung	<p>Entwicklungsaktivitäten, bei denen die Migrations- und Entwicklungsforschung einen kausalen Zusammenhang zwischen einer migrationsbezogenen Aktivität und positiven Auswirkungen auf die Entwicklung nachgewiesen hat.</p> <p>Aktivitäten, die auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern abzielen und deren Einfluss gemessen werden kann.</p>
Verbesserung von Grenzmanagement und Bemühungen zur Verhinderung irregulärer Migration und Zwangsvertreibung	<p>Stärkung der Fähigkeit der Entwicklungsländer, einen rechtsbasierten Migrationsansatz in die Gestaltung und Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien und andere Politikfelder einzubeziehen.</p> <p>Zivile Aktivitäten, die die Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Verbesserung der Abläufe im Personen- und Warenverkehr weiterentwickeln, wobei das Hauptziel die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ist.</p> <p>Aktivitäten zur Übernahme weltweit bewährter Praktiken für gute Regierungsführung (z. B. Identitätsmanagement, Dokumentenprüfung, Korruptionsbekämpfung).</p> <p>Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte von Migranten.</p> <p>Aktivitäten, die die Einführung und Umsetzung von Verfahren und Prozessen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration im besten Interesse der Migranten und ihres Wohlergehens fördern (z. B. Aktivitäten mit dem Schwerpunkt, Mobilität sicherer zu machen, menschliche Sicherheit, Aufklärungskampagnen, soziale und medizinische Dienste, Bereitstellung von Sicherheit und/oder humanitärer oder medizinischer Unterstützung für Migranten).</p> <p>Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau bei der Abschreckung, Verhinderung und Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel mit dem Ziel, Migranten vor Missbrauch zu schützen.</p>

	Rettung von Migranten, sofern dies der Hauptzweck des Einsatzes ist.
Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten	Aktivitäten, die sich mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit befassen. Finanzierung von routinemäßigen zivilen Polizeiaufgaben (d.h. im Rahmen der Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten sowie Förderung der öffentlichen Sicherheit).
Förderung einer würdigen und nachhaltigen Rückkehr , Rückübernahme und Reintegration	Unterstützung von Migranten bei einer sicheren, würdevollen, informierten und freiwilligen Rückkehr in ihr Herkunftsland im Falle der Rückkehr aus einem anderen Entwicklungsland. Reintegrationsprogramme werden als ODA angerechnet, wenn sie in erster Linie auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern ausgerichtet sind.
Einbindung der Diaspora und Unterstützung legaler Migrationswege	Engagement mit der Diaspora im Aufnahmeland mit klaren entwicklungspolitischen oder humanitären Zielen, die in erster Linie dem Herkunftsland zugutekommen.

Quelle: OECD²⁴⁹

ANHANG 2: AUFSCHLÜSSELUNG DES MCMP-SCHWERPUNKTBEREICHES "STÄRKUNG VON MIGRATIONS- UND ASYLMANAGEMENT"

<i>Zielsetzungen</i>	<i>Ergebnisse</i>	<i>Indikatoren</i>
<p>Ausarbeitung adäquater Rechtsvorschriften und Strategien</p> <p>Institutionenaufbau</p>	<p>Verbesserte Migrationspolitik, Steuerungs- und Managementkapazitäten</p>	<p>Anzahl und Qualität der Strategien oder Politiken, die a) entwickelt/überarbeitet wurden; oder b) mit EU-Unterstützung umgesetzt werden</p>
<p>Bekämpfung der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels;</p> <p>Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung; Schaffung wirtschaftlicher Alternativen zur Schleusung von Migranten;</p> <p>Identifizierung der Opfer des Menschenhandels</p>	<p>Verbesserte Kapazitäten von Exekutivorganen und Strafverfolgungsbehörden</p> <p>Unterstützung von Projekten, die die Entwicklung alternativer Wirtschaftstätigkeiten fördern</p>	<p>Anzahl der Ergebnisse des operativen Austauschs</p> <p>Anzahl der Strafverfolgungsbeamte, die Weiterbildungen erhalten</p> <p>Anzahl der Zielpersonen, die Zugang zu Ausbildungs- und/oder Beschäftigungsmöglichkeiten haben</p>
<p>Stärkung des Grenzmanagements (Erleichterung legaler Bewegungen bei gleichzeitiger Verhinderung irregulärer Migration);</p> <p>Unterstützung staatlicher Institutionen beim Grenzschutz in fragilen Grenzgebieten;</p> <p>institutionelle Kapazitäten zur Durchführung von SAR-Einsätzen auf See und an Land</p>	<p>Aufbau von Institutionen, einschließlich Ausbildungseinrichtungen</p> <p>Überwachungs- und Organisationskapazität der MRCCs ist gestärkt</p> <p>Überwachungskapazität der für die Verwaltung von Landgrenzen zuständigen Behörden ist gestärkt</p> <p>Verbesserte SAR-Einsätze</p>	<p>Zahl eingerichteter Ausbildungseinrichtungen, Zahl geschulter Mitarbeiter, entwickelter Lehrpläne und gelieferter Ausrüstungsgegenstände</p> <p>Gelieferte Ausrüstungsgegenstände und Zahl aufgegriffener/geretteter Migranten durch SAR-Einsätze</p> <p>Zahl vereinbarter und umgesetzter Grenzschutzmechanismen</p>
<p>Unterstützung des politischen Dialogs, der Zusammenarbeit und der Kapazitäten auf bilateraler, regionaler und kontinentaler Ebene</p>	<p>Politische Dialoge werden unterstützt</p>	<p>Anzahl und Qualität der Ergebnisse der relevanten politischen Dialoge</p>

ANMERKUNGEN

- ¹ Die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) wird vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD als Leistungen öffentlicher Stellen definiert, mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern. Der DAC hat die ODA 1969 als Messgröße für öffentliche Entwicklungsleistungen eingeführt, und ODA ist nach wie vor die Hauptfinanzierungsquelle für Entwicklungshilfe insgesamt. Siehe Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2021. Official Development Assistance: What is ODA? <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 2 Official Journal of the EU. 2008. Treaty on the Functioning of the European Union, Article 208. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E208:EN:HTML> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 3 Siehe Artikel 8 Absatz 12 und Artikel 8 Absatz 14 der NDICI-Verordnung.
- 4 Zum **FLEXIBLEN ANREIZORIENTIERTEN ANSATZ** siehe unten, Abschnitt "Der politische Kontext und die EU-Finanzinstrumente für auswärtige Migrationspolitik".
- 5 Siehe Official Journal of the European Union. 2021. Declaration by the European Commission on a Geopolitical Dialogue with the European Parliament on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. Abschnitt 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:2261:FULL&from=EN> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 6 Siehe Artikel 25 Absatz 5 der NDICI-Verordnung.
- 7 Siehe Artikel 29 der NDICI-Verordnung.
- 8 Gemäß Artikel 41 Absatz 4 der NDICI-Verordnung soll die Kommission die bei der Umsetzung des Instruments erzielten Fortschritte prüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat ab 2022 jährlich bis zum 30. November einen Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Instruments vorlegen. Dazu gehört auch die Berichterstattung über laufende Tätigkeiten, erzielte Ergebnisse und die Wirksamkeit der Verordnung.
- 9 Siehe European Union. 2015. Return Handbook: Annexes. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 10 Prinzip Nr. 2 aus den DAC-Leitprinzipien für migrationsbezogene Aktivitäten, siehe unten, Fußnoten 18 u. 36.
- 11 Siehe unten, Abschnitt "Der politische Kontext und die EU-Finanzinstrumente für auswärtige Migrationspolitik".
- 12 Siehe Artikel 42 der NDICI-Verordnung.
- 13 Siehe Artikel 8 Absatz 12 der NDICI-Verordnung.
- 14 Siehe OECD DAC. 2017. ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities. OECD. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2017\)22/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2017)22/FINAL/en/pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 15 Official Journal of the European Union. 2021. Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 16 P. Veron and A. Knoll. 2019. Migration and the Next EU Long-term Budget: Key Choices for External Action. Discussion Paper No. 250. The European Centre for Development Policy Management (ECDPM). https://ecdpm.org/download_file/241/1200 (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 17 European Commission. 23. September 2020. Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&rid=6> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 18 OECD. [o.D.] Migration-related Activities in Official Development Assistance (ODA). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance->

standards/migration-oda.htm (letzter Aufruf: 06.06.2023).

- 19 T. Raty and R. Shilhav. 2020. The EU Trust Fund for Africa: Trapped between Aid Policy and Migration Politics. Oxfam. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/10546/620936/1/bp-eu-trust-fund-africa-migration-politics-300120-en.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023). Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der flexible Charakter des EU-Treuhandfonds für Afrika ein zweiseitiges Schwert war, da er den Gebern die Möglichkeit bot, ihre eigenen innenpolitischen Prioritäten zu verfolgen; siehe auch: <https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa>.
- 20 Dieser Bericht zielt nicht darauf ab, die endgültige Höhe der Mittel, die für bestimmte Aktivitäten bereitgestellt werden, abschließend zu bewerten. Diese Informationen liegen noch nicht vor, und eine gründliche Bewertung der Mittelflüsse kann erst im Nachhinein erfolgen.
- 21 European Council. 2015. Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 22 Siehe z.B. European Commission. 2022. The EU Action Plan for the Central Mediterranean. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 23 Siehe z.B. Council of the European Union. 20. September 2021. Operationalization of the Pact – Action Plans for Strengthening Comprehensive Migration Partnerships with Priority Countries of Origin and Transit. Draft Action Plan: Niger. <https://www.statewatch.org/media/2766/eu-council-com-draft-action-plan-niger-migration-11950-21.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 24 Im Folgenden: der Rat.
- 25 N. Nielsen. 2023. EU presidency seeks to place kids and families in asylum detention. EUobserver. <https://euobserver.com/migration/157016> (letzter Aufruf: 06.06.2023).; EURACTIV. 2023. No time to lose on new Pact on Migration and Asylum. Press release. <https://pr.euractiv.com/pr/no-time-lose-new-pact-migration-and-asylum-246134> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 26 EuroMed Rights. 2022. Two years after the EU Pact on Migration, migrants' and refugees' rights still violated. Press release. <https://euromedrights.org/publication/two-years-after-the-eu-pact-on-migration-migrants-and-refugees-rights-still-violated> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 27 Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html>.
- 28 European Council. 2023. Special Meeting of the European Council (9 February 2023) – Conclusions. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 29 Council of the European Union. 2021. Pact on Migration and Asylum – Progress Report. <https://www.statewatch.org/media/2437/eu-council-pact-migration-asylum-progress-report-8540-21.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023). Anmerkung des Übersetzers: Für die deutsche Version wurden bei den Zitaten aus EU-Dokumenten, sofern keine offizielle deutsche Fassung des betreffenden Dokuments vorlag, die von den Autorinnen verwendeten englischen Originalzitate bzw. in einigen Fällen englische Übersetzungen französischer Originalzitate auf Deutsch übersetzt (vgl. Anm. 136).
- 30 Zum Beispiel seit dem Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Bereich Migration und Asyl (AENEAS) von 2004. Siehe: Official Journal of the European Union. 2004. Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 Establishing a Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Areas of Migration and Asylum (AENEAS). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0491> (letzter Aufruf: 06.06.2023).; T. Graae Gammeltoft-Hansen. 2006. Outsourcing Migration Management: EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy. DIIS Working Paper No. 2006:1. Danish Institute for International Studies (DIIS). Accessed 6 June 2023. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84606/1/DIIS2006-01.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 31 A. D'Alfonso. 2021. Migration and Border Management. Heading 4 of the 2021–2027 MFF. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690544/EPRS_BRI\(2021\)690544_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690544/EPRS_BRI(2021)690544_EN.pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 32 A. Burni, B. Erforth, and N. Keijzer. 2021. 'Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament.' *Global Affairs*, 7(4), 471–85.
- 33 Siehe Artikel 8(10) der NDICI-Verordnung.
- 34 Zum ersten Mal erwähnt in: European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2011. A New Response to a Changing Neighbourhood (25 May 2011). COM(2011) 303. <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303 (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 35 Altai Consulting. 2021. Learning Lessons from the EUTF – Phase 2 – Paving the Way for Future Programming on Migration, Mobility and Forced Displacement. European Union.
https://www.altaiconsulting.com/_files/ugd/fe5272_e014b2d0e2a44bd696c4e3146ea0d806.pdf
(letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 36 OECD Development Assistance Committee (DAC). 2020. Brief on the DAC Temporary Working Group on Clarifying the ODA-eligibility of Migration-related Activities. OECD.
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/brief-dac-twg-migration.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 37 T. Raty und R. Shilhav. EU Trust Fund (wie Anm. 19), S. 4.
- 38 European Commission. (17 June 2018). Questions and answers: the EU budget for external action. Press release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4124
- 39 Im Folgenden: die Kommission.
- 40 Siehe European Commission. 2022. Annual Activity Report 2021 – DG for International Partnerships. S. 4. https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2021-international-partnerships_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 41 Council of the European Union. 2021. Team Europe – Council conclusions.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7894-2021-INIT/en/pdf> (letzter Aufruf: 13.06.2023).
- 42 See European Commission. 2020. NDICI–Global Europe ‘Global Challenges’ Thematic Programme: Multi-annual Indicative Programme 2021–2027. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9157-global-challenges-annex_en.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 43 CONCORD. 2022. Guide to Global Europe Funding 2021–2027: For Civil Society Organisations.
<https://concordeurope.org/resource/guide-to-global-europe-funding-2021-2027-for-civil-society-organisations/> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 44 European Commission. 2020. Geopolitical Commission Builds on International Partnerships.
https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/stories/geopolitical-commission-builds-international-partnerships_en (letzter Aufruf: 06.06.2023). Dies spiegelt sich auch in der Umbenennung der Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (GD DEVCO) in Generaldirektion für internationale Partnerschaften (GD INTPA) und in der NDICI-Verordnung selbst wider.
- 45 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 30.9.2022 on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2024 Part 1. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/c22124f9-36ea-4497-9bc4-37bb6d4d4c3b_en?filename=aap-2022-2024-c2022-7113-sub-saharan-africa-part1_en.zip (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 46 Siehe European Commission. 2021. Regional Multiannual Indicative Programme (MIP) 2021–2027 for EU Support to the Southern Neighbourhood. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-01/C_2021_9399_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1627350.PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023); European Commission. 2020. Sub-Saharan Africa Multi-Annual Indicative Programme 2021–2027. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9373-sub-saharan-africa-annex_en.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023). Die NDICI-Verordnung enthält in Kapitel II separate und spezifische Bestimmungen für den Nachbarschaftsraum, siehe Official Journal of the European Union. Regulation (EU) 2021/947 (wie Anm. 15).
- 47 European Commission. Thematic Programme MIP 2021–2027 (wie Anm. 42).
- 48 European Commission. (o.J.) Global Europe – Programming. https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/global-europe-programming_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 49 Zum Beispiel CONCORD. 2022. 7 Practices for Civil Society Participation in EU Decision-making. S. 3. <https://concordeurope.org/resource/7-practices-for-civil-society-participation-in-eu-decision-making> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 50 Siehe Artikel 3 Absatz 2d der NDICI-Verordnung.
- 51 V. Lilyanova. 2021. Neighbourhood and the World: Heading 6 of the 2021–2027 MFF. European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI\(2021\)690546_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI(2021)690546_EN.pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 52 Siehe Artikel 17 der NDICI-Verordnung.

- 53 European Commission. (o.J.). Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (NDICI – Global Europe). https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 54 Siehe Artikel 3 Absatz 4 der NDICI-Verordnung.
- 55 Die Partnerschaftsvereinbarung von Busan für wirksame Entwicklungszusammenarbeit wurde 2016 auf dem zweiten Hochrangigen Treffen in Nairobi nochmals bekräftigt. Dazu gehörten neben dem zentralen Prinzip der Eigenverantwortung auch die Grundsätze Ergebnisorientierung, inklusive Entwicklungspartnerschaften, Transparenz und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Siehe auch Artikel 8 Absatz 6 der NDICI-Verordnung.
- 56 Siehe auch Erwägungsgrund Nr. 12 der NDICI-Verordnung: "Im Mittelpunkt der Politik der Entwicklungszusammenarbeit stehen die Beseitigung der Armut, die Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten, der Grundsatz, niemanden zurückzulassen, Umwelt- und Klimaschutz sowie die Stärkung der Resilienz; sie sollten die Grundlage der Durchführung des Instruments bilden."
- 57 Siehe Artikel 3 Absatz 2d der NDICI-Verordnung.
- 58 Siehe Erwägungsgrund 50 der NDICI-Verordnung.
- 59 Siehe Erwägungsgrund 51 der NDICI-Verordnung.
- 60 Ebd.
- 61 OECD DAC. 2020. Brief on the DAC Temporary Working Group (wie Anm. 36).
- 62 OECD. (o.D.) Migration-related Activities in Official Development Assistance (ODA). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/migration-oda.htm> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 63 OECD DAC. 2022. Summary Record of the 1109th DAC Meeting Held on 5 and 6 July 2022. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M\(2022\)9/FINAL&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M(2022)9/FINAL&docLanguage=en) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 64 OECD DAC. 2022. Clarifying the ODA Eligibility of Migration-related Activities. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2022\)53/FINAL&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2022)53/FINAL&docLanguage=en) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 65 Ebd.
- 66 Official Journal of the European Union. 2012. Consolidated Version of the Treaty on European Union. Article 21(2c). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 67 Siehe Artikel 9 Absatz 2 der NDICI-Verordnung.
- 68 Siehe Artikel 9 Absatz 3a der NDICI-Verordnung.
- 69 Siehe Artikel 9 Absatz 3b der NDICI-Verordnung.
- 70 Siehe Artikel 9 Absatz 4 der NDICI-Verordnung.
- 71 Siehe European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. 2015. Capacity Building in Support of Security and Development: Enabling Partners to Prevent and Manage Crises. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0017&from=EN> (letzter Aufruf: 06.06.2023).; European Union External Action Service. (o.J.). Strategy for Security and Development in the Sahel. https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 72 European Commission. 2017. Questions and Answers: Measures in support of security and development in partner countries. Press release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_5127 (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 73 OECD. (2023). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. Kasten 3, S. 35. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)9/FINAL/en/pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 74 Ebd.; OECD. (o.J.). Official Development Assistance – Definition and Coverage. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (letzter Aufruf: 06.06.2023). Darüber hinaus muss die Unterstützung der EU für den Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor durch die Grundsätze des auswärtigen Handelns der EU untermauert werden, einschließlich der Prinzipien Eigenverantwortung, Ausrichtung an den langfristigen Entwicklungsstrategien des nationalen

- Partners sowie Achtung der Menschenrechte und Einhaltung des humanitären Völkerrechts. Siehe European Commission and EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. Capacity Building (wie Anm. 71).
- 75 Antwort auf die Frage "Are all of the programmes and actions funded under the two TEIs considered as official development assistance (ODA)? If not, which projects do not fall under ODA " auf der InfoPoint Videokonferenz: Migration - Team-Europe-Initiativen in Afrika (17.03.2023). https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/events/infopoint-conference-migration-team-europe-initiatives-afrika-2023-03-17_en
- 76 Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission.
- 77 Bemerkung des Direktors der GD INTPA für Afrika auf der InfoPoint-Videokonferenz 17.03.2023 (wie Anm. 75).
- 78 Die ODA-Zweckcodes der OECD sind Beschreibungen, die verwendet werden, um den Zielsektor einer Leistung zu identifizieren. Siehe OECD. (o.J.). DAC and CRS Code Lists. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dacandcrscodelists.htm> (letzter Aufruf: 06.06.2023)
- 79 Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission.
- 80 Daher ist es möglich, dass die in diesem Bericht vorgenommene Analyse von der späteren offiziellen Auswertung abweicht, die die OECD regelmäßig erstellt, gemäß den *Statistical Reporting Directives*.
- 81 Beispielsweise L. Davis. 2021. EU External Expenditure on Asylum, Forced Displacement, and Migration 2014–2019. ECRE. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/Working-Paper-14.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023); vgl. auch T. Raty und R. Shilhav. EU Trust Fund (wie Anm. 19).
- 82 Siehe Erwägungsgrund 50 der NDICI-Verordnung.
- 83 European Parliament. 2022. EU Migration and Asylum Funds for Third Countries. Study requested by the LIBE Committee. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU\(2022\)737870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/737870/IPOL_STU(2022)737870_EN.pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023)
- 84 Ebd.
- 85 Es sei denn, sie betreffen eine konkrete Vertreibungssituation. Vgl. NDICI-Verordnung Erwägungsgrund 50. Da die Bekämpfung der Ursachen von Migration und Vertreibung ein breites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten umfassen kann, hat der Direktor von GD INTPA für Afrika erklärt, dass "alles, was INTPA in Afrika tut, auf Fluchtursachenbekämpfung abzielt". Bemerkung auf der InfoPoint-Videokonferenz 17.03.2023 (wie Anm. 75).
- 86 OECD. DAC and CRS Code Lists (wie Anm. 78).
- 87 Andere Codes, die weniger häufig für migrationsbezogene Aktivitäten verwendet werden, sind die Codes 13010 (Bevölkerungspolitik und Verwaltungsmanagement), 15130 (Rechts- und Justizentwicklung), 15160 (Menschenrechte) und 24050 (Erleichterung von Rücküberweisungen); vgl. DAC Working Party on Development Finance Statistics. (2018). Proposed New Purpose Code for "Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility". OECD. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3/en/pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023)
- 88 OECD DAC. 2020. Brief on the DAC Temporary Working Group (wie Anm. 36), S. 2.
- 89 Ebd.
- 90 Grundsätze und Kriterien für migrationsbezogene Aktivitäten sind in den Paragraphen 133 und 134 definiert: OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73).
- 91 Die DAC-CSO-Referenzgruppe (zu deren Gründungsmitgliedern Oxfam gehört) soll den Austausch zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Globalen Norden und dem Globalen Süden mit dem OECD-DAC ermöglichen und koordinieren. Siehe DAC-CSO Reference Group. (o.J.). Who We Are. <https://www.dac-csoreferencegroup.com> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 92 Fragen auf Grundlage von DAC-CSO Reference Group. (2021). Joint CSO Policy Recommendations for the DAC TWG on ODA Eligibility of Migration-related Activities. <https://www.dac-csoreferencegroup.com/post/joint-cso-policy-recommendations-for-the-dac-twg-on-oda-eligibility-of-migration-related-activities> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 93 Kriterium 4 umfasst weitere Punkte, siehe Abschnitt "Wer profitiert und wofür wird das Geld ausgegeben?" weiter unten in Tabelle 1.
- 94 Für eine Liste der anrechnungsfähigen Tätigkeiten siehe unten, Anhang 2 sowie DAC Working Party on Development Finance Statistics. Proposed New Purpose Code (wie Anm. 87)
- 95 Zu den Anrechnungs- und Ausschlusskriterien vgl. OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73).

96 Ebd.

97 European Commission. Global Europe – Programming (wie Anm. 48).

98 See European Commission. (n.d.). Funding by Management Mode: Three Management Types.
https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en
(letzter Aufruf: 06.06.2023).

99 Die migrationsbezogenen TEIs für die Fallstudien beziehen sich auf die westliche und die zentrale Mittelmeerroute. Siehe European Union. (o.J.) Western Mediterranean Migration Route.
<https://europa.eu/capacity4dev/tei-jp-tracker/tei/western-mediterranean-migration-route>
(letzter Aufruf: 06.06.2023); European Union. (o.J.) Central Mediterranean Migration Route
<https://europa.eu/capacity4dev/tei-jp-tracker/tei/central-mediterranean-migration-route>

100 Migrationsbezogene Aktivitäten, die zwar Teil der regionalen MRP sind (z. B. Afrika südlich der Sahara), aber in Regionen/Ländern stattfinden, die nicht in geografischen Fokus der vorliegenden Untersuchung fallen (d. h. Horn von Afrika, Region der Großen Seen), werden hier nicht analysiert.

101 Siehe z.B. European Commission. 2022. EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives. Press release.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7540 (letzter Aufruf: 06.06.2023).

102 Unter dem Druck der EU hat Niger beispielsweise als erstes Land südlich der Sahara 2015 seine nationale Gesetzgebung geändert, um Schmuggel zu kriminalisieren und weitere repressive Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich zur Eindämmung von Migration. Besonders in der Region Agadez hatte dies katastrophale Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, die Sicherheitslage und die Freizügigkeit der Menschen, da die EU-Ausgleichszahlungen die ökonomischen Vorteile nicht ausgleichen konnten, die Migration und Mobilität zuvor für die örtliche Wirtschaft gehabt hatten. Die Kriminalisierung von Migration und der Ausbau von Grenzposten zwangen die Menschen außerdem, auf weniger bekannte und noch gefährlichere Routen auszuweichen. European Parliament. EU Migration and Asylum Funds for Third Countries (wie Anm. 83).

103 European Commission. 2022. Joint press release: Strengthening cooperation in the fight against migrant smuggling: the European Union and Niger launch operational partnership to tackle migrant smuggling. Press release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4536
(letzter Aufruf: 06.06.2023).

104 Die gemeinsame Ermittlungsgruppe soll die Zusammenarbeit zwischen nigrischen und europäischen Behörden bei der Schmuggelbekämpfung intensivieren. Siehe See Emergency Trust Fund for Africa. 2023. Creation of a Joint Investigation Team (EJIT) for the Fight Against Criminal Networks.
https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/creation-dune-equipe-conjointe-dinvestigation-eci-pour-la-lutte-contre-les-reseaux-criminels_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).

105 Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache.

106 European Commission. Sub-Saharan Africa Multi-Annual Indicative Programme 2021–2027 (wie Anm. 46).

107 Ebd., S. 54–55.

108 Ebd., Spezifische Ziele 1–3, S. 45.

109 Nach Angaben des Mechanismus für die operative Koordinierung der externen Dimension der Migration (MOCADÉM) wurde die Unterstützung von Zentren in Niger und Ruanda in Höhe von 56 Mio. € vom NDICI-Ausschuss bestätigt. Siehe MOCADÉM. 2022. Action File: Niger.
https://www.statewatch.org/media/3157/mocadem_niger.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).

110 European Commission. Sub-Saharan Africa Multi-Annual Indicative Programme 2021–2027 (wie Anm. 46).

111 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 30.9.2022 on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2024 Part 1, Annex 10.
https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/c22124f9-36ea-4497-9bc4-37bb6d4d4c3b_en?filename=aap-2022-2024-c2022-7113-sub-saharan-africa-part1_en.zip (letzter Aufruf: 09.06.2023).

112 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022. on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2026 Part 2, Annex 8.
https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/74c988b9-f2ab-49d6-a586-2db4b6e65dd4_en?filename=aap-2022-2026-c2022-9783-sub-saharan-africa-part-2_en.zip
(letzter Aufruf: 06.06.2023).

113 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022. on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2026 Part 2, Annex 28.
https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/74c988b9-f2ab-49d6-a586-2db4b6e65dd4_en?filename=aap-2022-2026-c2022-9783-sub-saharan-africa-part-2_en.zip
(letzter Aufruf: 06.06.2023).

- 114 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022. on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2026 Part 2, Annex 29. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/74c988b9-f2ab-49d6-a586-2db4b6e65dd4_en?filename=aap-2022-2026-c2022-9783-sub-saharan-africa-part-2_en.zip (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 115 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022. on the Financing of the Multiannual Action Plan in Favour of Sub-Saharan Africa for 2022–2026 Part 2, Annex 30. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/sub-saharan-africa_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 116 European Commission. Commission Implementing Decision of 30.9.2022 (wie Anm. 45).
- 117 Siehe vollständige Liste in European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 30.9.2022, Annex 10 (wie Anm. 111), S. 8–9.
- 118 Ebd., S. 8.
- 119 Ebd., S. 9ff.
- 120 Ebd.
- 121 Ebd., S. 11.
- 122 Interview mit einem Vertreter der EU-Kommission.
- 123 Siehe oben, Kapitel 3, Tabelle 1.
- 124 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 30.9.2022, Annex 10 (wie Anm. 111), S. 6.
- 125 See I. Adam F. Trauner, L. Jegen and C. Roos. 2020. 'West African Interests in (EU) Migration Policy. Balancing Domestic Priorities with External Incentives.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(15), 3101–18.
- 126 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 30.9.2022, Annex 10 (wie Anm. 111), S. 10.
- 127 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022. Annex 8 (wie Anm. 112), S. 9.
- 128 OECD. 2023. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73), Paragraph 114.
- 129 UN Women. 2021. Factsheet: The Gendered Impacts of Migration in Niger. https://africa.unwomen.org/sites/default/files/Field%20office%20Africa/Attachments/Publications/2021/12/Factsheet_The%20gendered%20impacts%20of%20migration%20in%20Niger_EN.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 130 Laut Haushaltsplan sind 85 Mio. € für Schutz und freiwillige Rückkehr/assistierte Ausreise und 85 Mio. € für individuelle Reintegration vorgesehen. Siehe European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022, Annex 28 (wie Anm. 113), S. 17.
- 131 Für Niger siehe z.B. Médecins Sans Frontières. 2022. Niger: Thousands of migrants expelled from Algeria and Libya each month and stranded in Sahel desert. <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/niger-thousands-migrants-expelled-algeria-and-libya-each-month-and-stranded-sahel-desert> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 132 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 16.12.2022, Annex 28 (wie Anm. 113), S. 8.
- 133 Ebd.
- 134 Ebd., S. 9.
- 135 Ebd., S.7.
- 136 La République du Niger et l'Union Européenne. 2020. Programme indicatif multiannual 2021-2027 en faveur de la République du Niger: Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération international - Europe dans le monde. Übersetzung ins Englische durch die Autorinnen. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9242-niger-annex_fr.pdf. (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 137 European Union. 2020. Annexe 1 de la Décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action annuel 2021 en faveur de la République du Niger. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/niger_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 138 European Union. 2020. Annexe 2 de la Décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action annuel 2021 en faveur de la République du Niger. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/niger_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).

- 139 European Commission. (o.J.). Budget Support. https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/budget-support_en (letzter Aufruf: 06.06.2023)
- 140 OECD. (o.J.). Evaluating Budget Support. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingbudgetsupport.htm> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 141 European Union. Annexe 1 de la Décision d'exécution de la Commission (wie Anm. 137), S. 19.
- 142 Ebd., S. 9f.
- 143 Ebd., S. 20.
- 144 Ebd., S. 22.
- 145 See European Commission. (o.J.). Budget Support: Documents. https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/funding-instruments/budget-support_en#documents (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 146 European Union. Annexe 1 de la Décision d'exécution de la Commission (wie Anm. 137), S. 22.
- 147 Ebd., S. 24.
- 148 Siehe OECD-Regeln für die ODA-Berichterstattung in Bezug auf das Militär (Absatz 109) und Sicherheitssektorreform und -management (Absatz 117). OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73).
- 149 European Union. Annexe 2 de la Décision d'exécution de la Commission (wie Anm. 138).
- 150 Siehe OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73), Absätze 114 und 115.
- 151 European Commission. Strategic Plan 2020–2024. Directorate-General for International Cooperation and Development – DG DEVCO. https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/devco_sp_2020_2024_en.pdf. (letzter Aufruf: 06.06.2023), S. 28.
- 152 Die Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI) für Niger ist auf sechs Säulen aufgebaut, wobei der Themenkomplex Migrationsmanagement nicht mit dabei ist. Siehe European Parliament. EU Migration and Asylum Funds for Third Countries (wie Anm. 83), S. 72.
- 153 Talentpartnerschaften sind ein politischer Rahmen für legale Arbeitsmigration aus Partnerländern, auf der Grundlage des Bedarfs an Arbeitskräften in der EU. Siehe https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/talent-partnerships_en. (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 154 European Commission. Sub-Saharan Africa Multi-Annual Indicative Programme 2021–2027 (wie Anm. 46), S. 46.
- 155 Dieses Projekt hat immer noch eine starke Grenzschutzkomponente, wenn auch mit dem erklärten Ziel, Mobilität leichter und sicherer zu machen und dabei Menschenrechtsstandards einzuhalten. Für die EU scheint die eigentliche Motivation aber darin zu bestehen, durch "verstärkte Unterstützung zur Ausweitung intraregionaler Mobilität zur Verringerung der irregulären Migration nach Europa bei[zu]tragen". European Commission. Commission Implementing Decision of 16.12.2022, Annex 30 (wie Anm. 115), S. 4.
- 156 European Commission. 2023. Commissioner Olivér Várhelyi attends the handover ceremony of EU-financed Search and Rescue vessels to Libya. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commissioner-oliver-varhelyi-attends-handover-ceremony-eu-financed-search-and-rescue-vessels-libya-2023-02-06_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 157 Der EUTF war das wichtigste EU-Instrument zur Unterstützung Libyens im Migrationsbereich, wofür zwischen 2015 und 2021 465 Mio. EUR bereitgestellt wurden; die Durchführung von Projekten wird noch bis Ende 2025 fortgesetzt. Die Unterstützung für das integrierte Grenz- und Migrationsmanagement in Libyen (SIBMMIL) wurde kritisiert wegen der Rückführung von Migranten in libysche Haftanstalten, in denen unmenschlichen Lebensbedingungen herrschen, und wegen der Missachtung der Rechte von Migranten, insbesondere das Recht auf Asyl und das Recht, das eigene Herkunftsland zu verlassen. Kritisiert wurde auch der Mangel an Transparenz und das Fehlen von Rechenschaftsmechanismen. Siehe D. Agresta and A. M. De Nicola. (2. April 2021). Transparency and right to information: the case of public funding in the context of integrated border management in Libya. ASGI. <https://sciabacaoruka.asgi.it/en/trasparenza-ibm-libya-eutf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 158 European Commission. Commissioner Olivér Várhelyi attends the handover ceremony (wie Anm. 156).
- 159 European Commission. (o.J.). Tunisia: Support in the Field of Migration Under the EUTF Africa. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/tunisia_en#support-in-the-field-of-migration-under-the-eutf-africa (letzter Aufruf: 06.06.2023).

- 160 P. Veron. 2022. Finding the Right Balance: The Conundrum of Building a Mutually Beneficial Partnership with Tunisia. Euromesco. https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2022/04/9.-EuroMeSCo-survey_Pauline-Veron.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 161 EuroMed Rights. 2022. Worsening situation in Libya: a chain effect for migrants in Tunisia. <https://euromedrights.org/publication/worsening-situation-in-libya-a-chain-effect-for-migrants-in-tunisia> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 162 Siehe z.B. ECRE. 2023. Mediterranean: Italy sees critique and scrutiny after deadly shipwreck as government continue crack-down on civilian rescue operators, strong reaction from African Union on 'hate speech' from Tunisian EU partner. <https://ecre.org/mediterranean-italy-sees-critique-and-scrutiny-after-deadly-shipwreck-as-government-continue-crack-down-on-civilian-rescue-operators-strong-reaction-from-african-union-on-hate-speech> (letzter Aufruf: 06.06.2023); AP News. 2023. Tunisia rounds up migrants in unprecedented numbers. <https://apnews.com/article/tunisia-migrants-boats-stopped-sea-cee18855470d525fb9d2501947912ff6> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 163 European Commission. (o.J.). Libya. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/libya_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 164 Nach Angaben von GD NEAR belaufen sich die Finanzmittel für den Zeitraum 2021-2024 jedoch auf 600 Mio. EUR, mit Schwerpunkt auf drei Sektoren: Förderung von Good Governance und Rechtsstaatlichkeit, nachhaltiges Wachstum, das gleichzeitig Arbeitsplätze schafft und die Energiewende voranbringt, und Stärkung des sozialen Zusammenhalts zwischen Generationen und Regionen. Siehe European Commission. Tunisia: Support in the Field of Migration (wie Anm. 159).
- 165 European Commission. Regional MIP 2021–2027 (wie Anm. 46).
- 166 European Commission. 2022. Multiannual Indicative Programme (MIP) 2021–2027 for a Multi-Country Migration Programme for the Southern Neighbourhood. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/C_2022_8015_F1_ANNEX_EN_V5_P1_2262950.PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 167 Für die vollständige Liste der Ziele, Ergebnisse und Indikatoren des MCMP siehe unten, Anhang 2.
- 168 European Commission. Regional MIP 2021–2027 (wie Anm. 46), S. 9.
- 169 European Commission. MIP 2021–2027 (wie Anm. 166), S. 4.
- 170 Neben diesen regionalen Projekten wurden 2021 Sondermaßnahmen für Libyen beschlossen, zum Beispiel für die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus. Unter den 2022 verabschiedeten Sondermaßnahmen gab es keine mit migrationsbezogenen Zielen.
- 171 European Commission. 2021. Commission Implementing Decision of 17.12.2021 on the Financing of the Individual Measure for the Multi-country Migration Programme in Favour of the Southern Neighbourhood for 2021, Annex II. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f121a40e-fa70-4264-813a-1bfd18264720_en?filename=C_2021_9615_F1_ANNEX_EN_V3_P1_1639231%20Annex%20II%20BM%20LY%20TU.PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 172 Ebd.
- 173 European Commission. 2021. Commission Implementing Decision of 17.12.2021 on the Financing of the Individual Measure for the Multi-country Migration Programme in Favour of the Southern Neighbourhood for 2021, Annex III. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/ce3c29c1-dfa5-487b-88d0-36389e45724b_en?filename=C_2021_9615_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1639232%20ANNEX%20III%20AVR.R.PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 174 European Commission. Libya (wie Anm. 163).
- 175 European Commission. 2021. Commission Implementing Decision of 17.12.2021 on the Financing of the Individual Measure for the Multi-country Migration Programme in Favour of the Southern Neighbourhood for 2021, Annex IV. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7eb3c5a4-cd51-4bf9-9d00-2cee8c86412a_en?filename=C_2021_9615_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1639233%20Annex%20IV%20THA.MM%203.PDF (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 176 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 22.11.2022 on the Financing of the Individual Measure for the Multi-country Migration Programme in Favour of the Southern Neighbourhood for 2022, Annex I. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/C_2022_8195_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN_V3_P1_2324929.PDF (letzter Aufruf: 09.06.2023).
- 177 European Commission. 2022. Commission Implementing Decision of 22.11.2022 on the Financing of the Individual Measure for the Multi-country Migration Programme in Favour of the Southern

- Neighbourhood for 2022, Annex II. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/C_2022_8195_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN_V3_P1_2324929.PDF (letzter Aufruf: 09.06.2023).
- 178 European Commission. Commission Implementing Decision of 22.11.2022, Annex I (wie Anm. 176).
- 179 DG NEAR. 2022. Annexe II de la Libyann d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action Libya annual en faveur du programme de migration multi-pays en faveur du voisinage Sud pour 2022 (Partie I) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/decision-dexecution-de-la-commission-du-22112022-relative-au-financement-du-plan-daction-pluriannuel_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 180 European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021. Annex II (wie Anm. 171), S. 20.
- 181 Ebd., S. 19.
- 182 European Commission. Commissioner Olivér Várhelyi attends the handover ceremony (wie Anm. 156).
- 183 ASF. 2022. Deadly policies in the Mediterranean: stop the shipwrecks caused off the coast of Tunisia. Press release. <https://asf.be/publication/deadly-policies-in-the-mediterranean> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 184 European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021. Annex II (wie Anm. 171), S. 20.
- 185 Siehe OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73), Absatz 113.
- 186 Für weitere Einzelheiten hierzu siehe unten, Anhang 2.
- 187 Bei der Lektüre der Projektbeschreibungen sind folgende Fragen hilfreich: Nimmt die Beschreibung Bezug auf migrationspolitische Eigeninteressen des Gebers, durch Begrifflichkeiten wie "Migrationsdruck" oder "Flüchtlingskrise"? In welchem Ausmaß werden solche Bezüge hergestellt? Handelt es sich dabei um den hauptsächlichen oder ggf. ausschließlichen Bezugsrahmen? Vgl. OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73), Absatz 134.
- 188 Vgl. European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021. Annex II (wie Anm. 171).
- 189 Ebd., S. 6f.
- 190 OHCHR. 2021. Lethal Disregard: Search and Rescue and the Protection of Migrants in the Central Mediterranean Sea. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023)
- 191 EEAS. 2022. Libyan Coast Guard and Navy monitoring / Four Month report August–November 2021. Council of the European Union. <https://www.documentcloud.org/documents/21185907-libyan-coast-guard-and-navy-monitoring-four-months-report-august-november-2021> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 192 B. Bathke. 2023. Libyan coast guard fired shots over rescue ship, migrants, NGOs say. Infomigrants. <https://www.infomigrants.net/en/post/47767/libyan-coast-guard-fired-shots-over-rescue-ship-migrants-ngos-say> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 193 Zum Beispiel Abschiebung von Schiffbrüchigen unmittelbar nach der Seerettung oder die Weigerung, bei Schiffbrüchen einzugreifen und zu helfen. Siehe FTDES. 2021. Refoulement de migrants subsahariens vers la frontière libyenne: Face à la détérioration de la situation humanitaire en Libye, l'impératif de sauver des vies devient de plus en plus menace. <http://ftdes.net/refoulement-de-migrants-subsahariens-vers-la-frontiere-libyenne-face-a-la-deterioration-de-la-situation-humanitaire-en-libye-limperatif-de-sauver-des-vies-devient-de-plus-en-plus-menace> (letzter Aufruf: 06.06.2023); ECRE. 2023. EU southern borders: Med 5 urge returns and relocation, EU eyes on migration cooperation rather than abuse in North Africa, few developments at JHA Council, Italy under scrutiny on delayed Crotone rescue as appeal launched against detention of NGO rescue ship. <https://ecre.org/eu-southern-borders-med-5-urge-returns-and-relocation-eu-eyes-on-migration-cooperation-rather-than-abuse-in-north-africa-few-developments-at-jha-council-italy-under-scrutiny-on-delayed-crotone-res/> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 194 Bei der EUTF-Halbzeit-Evaluation wurde als ein wesentliches Problem festgestellt, dass aufgegriffene Migranten nach libyschem Recht als Kriminelle betrachtet und willkürlich inhaftiert werden, sofern sie sich nicht um freiwillige Rückkehr oder Umsiedlung kümmern. Siehe European Commission. [2020]. Mid-term Evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa 2015–2019: Final Report – Annexes. https://trust-fund-for-africa.europa.eu/system/files/2021-02/mid-term_evaluation_of_the_european_union_emergency_trust_fund_for_africa_-_annexes.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).

- 195 European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021, Annex II (wie Anm. 171), S. 19.
- 196 European Commission. Commissioner Olivér Várhelyi attends the handover ceremony (wie Anm. 156).
- 197 OHCHR. (2021). Libya: Urgent action needed to remedy deteriorating human rights situation, UN Fact-Finding Mission warns in final report. Press release. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 198 Zu den Auswirkungen der europäischen Migrationsaußenpolitik auf die Menschenrechte siehe auch Directorate General for External Policies of the Union. (2020). EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights: In-depth Analysis. European Parliament. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/07288> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 199 Siehe z.B. Amnesty International. 2021. Libya: horrific violations in detention highlight Europe's shameful role in forced returns. Press release. <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/07/libya-horrific-violations-in-detention-highlight-europes-shameful-role-in-forced-returns> (letzter Aufruf: 06.06.2023); F. Ghani. (25 January 2020). Rape, abuse and violence: female migrants' journey to Libya. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/features/2020/1/25/rape-abuse-and-violence-female-migrants-journey-to-libya> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 200 OHCHR. 2022. Libya: Alarming levels of violence against women and girls must end, says UN expert. Press release. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/libya-alarming-levels-violence-against-women-and-girls-must-end-says-un> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 201 Mögliche Aktivitäten für diesen Output könnten sein: regelmäßiger Austausch mit Kontaktpersonen in den Botschaften der Herkunftsländer; Unterstützung der Flughafenbetreiber bei der Einrichtung spezieller Räume für die Abreise oder Ankunft größerer Gruppen von Migranten; Fortsetzung der Erarbeitung von Standardverfahren für die Rückkehr.
- 202 European Commission. Sub-Saharan Africa Multi-Annual Indicative Programme 2021–2027 (wie Anm. 46), S. 17.
- 203 European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021, Annex III (wie Anm. 173), S. 16.
- 204 Die Beteiligung von Frontex und das erweiterte Mandat für die Rückführung werden hier nicht untersucht.
- 205 European Commission. Commission Implementing Decision of 17.12.2021, Annex III (wie Anm. 173), S. 10.
- 206 Ebd.
- 207 Ebd., S. 23. Außerdem stützt sich die Maßnahme nur auf die Annahme, dass Drittländer bereit sind, sich in diesem Bereich Kompetenzen anzueignen.
- 208 Ebd.
- 209 Ebd., S. 9.
- 210 Frühere Oxfam-Untersuchungen haben auch gezeigt, dass Prioritäten der Partnerländer in Nordafrika nicht oder nur teilweise berücksichtigt wurden. Siehe z. B. A. Uzelac. (2020). Incoherent at Heart: The EU's Economic and Migration Policies towards North Africa. Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/incoherent-at-heart-the-eus-economic-and-migration-policies-towards-north-afric-621094> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 211 European Commission. Commission Implementing Decision of 22.11.2022, Annex I (wie Anm. 176), S. 10–16.
- 212 Ebd., S. 6.
- 213 Ebd., S. 5.
- 214 Ebd., S. 7.
- 215 Ebd., S. 14.
- 216 Siehe OECD. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73), Paragraph 114.
- 217 European Commission. MIP 2021–2027 (wie Anm. 166), S. 6.
- 218 Obwohl die regionale Aktion zu legaler Migration in Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien durchgeführt werden soll, wird Libyen im Aktionsdokument weder in der Problemanalyse noch im Abschnitt zu den wichtigsten Kooperationspartnern bei der Einrichtung von Talentpartnerschaften

erwähnt. Dies deutet darauf hin, dass diese Aktion (noch) nicht in Libyen durchgeführt wird, libysche Staatsangehörige aber daran teilnehmen können.

- 219 Siehe z.B. Euro-Med Human Rights Monitor. 2021. Complex persecution: Report documents shocking accounts of Libyan Coast Guard's involvement in migrant killing, kidnapping. Press release. <https://euromedmonitor.org/en/article/4785/Complex-persecution--Report-documents-shocking-accounts-of-Libyan-Coast-Guard%E2%80%99s-involvement-in-migrant-killing,-kidnapping> (letzter Aufruf: 06.06.2023); ECRE. (2023). Mediterranean: Italy delays, Malta ignores, Tunisia and Libya pull back and abuse – people on the move suffer. <https://ecre.org/mediterranean-italy-delays-malta-ignores-tunisia-and-libya-pull-back-and-abuse-people-on-the-move-suffer> (letzter Aufruf: 06.06.2023); M. MacGregor. (2023). Tunisian coast guard stops 1,800 migrants on Med crossing. Infomigrants. <https://www.infomigrants.net/en/post/48567/tunisian-coast-guard-stops-1800-migrants-on-med-crossing?preview=1682692652251> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 220 K. Natter. 2022. Tunisia's migration policy: the ambiguous consequences of democratization. Heinrich-Böll-Stiftung. https://eu.boell.org/en/2022/01/13/tunisia-migration-policy-ambiguous-consequences-democratization#_ftn12 (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 221 Statewatch. (2022). EU: Tracking the Pact: Tunisia refuses cooperation with Frontex but will set up an "integrated border surveillance" system. <https://www.statewatch.org/news/2022/april/eu-tracking-the-pact-tunisia-refuses-cooperation-with-frontex-but-will-set-up-an-integrated-border-surveillance-system> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 222 Council of the European Union. (2022). Operationalization of the Pact – Action Plans for Strengthening Comprehensive Migration Partnerships with Priority Countries of Origin and Transit. Draft Action Plan: Tunisia. <https://www.statewatch.org/media/3241/eu-council-pact-tunisia-action-plan-11392-21-rev2.pdf> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 223 Siehe oben, Abschnitt "Der politische Kontext und die EU-Finanzinstrumente für auswärtige Migrationspolitik".
- 224 Interview mit einem Kommissionsvertreter.
- 225 Siehe European Commission. (o.J.). Policy Coherence for Development. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development_en (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 226 OHCHR. Libya: Urgent action needed (wie Anm. 197).
- 227 European Parliament. EU Migration and Asylum Funds for Third Countries (wie Anm. 83).
- 228 European Parliament. (2021). The Integration of the European Development Funds into the MFF 2021–2027. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694414/IPOL_BRI\(2021\)694414_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694414/IPOL_BRI(2021)694414_EN.pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 229 Im Folgenden: das Parlament.
- 230 Interview mit einem Kommissionsvertreter.
- 231 European Parliament. EU Migration and Asylum Funds for Third Countries (wie Anm. 83), S. 53.
- 232 InfoPoint Hybrid-Konferenz: Migration – Team-Europe-Initiativen in Afrika (wie Anm. 75).
- 233 CONCORD. 2021. Team Europe Initiatives: First Insights and Questions to Member States' Agencies. <https://concordeurope.org/resource/team-europe-initiatives-first-insights-and-questions-to-member-states-agencies> (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 234 N. Keijzer, A. Burni, B. Erforth, and I. Friesen. 2021. The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target. German Development Institute. Accessed 5 June 2023. https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_22.2021.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023).
- 235 Artikel 8 Absatz 6 der NDICI-Verordnung.
- 236 C. Horwood. (2021). Setting the Highest Standards for Global Europe Implementation. CONCORD. <https://concordeurope.org/2021/05/06/setting-the-highest-standards-for-global-europe-implementation> (letzter Aufruf: 06.06.2023). Andere Ausschüsse, z.B. der Unterausschuss für Menschenrechte (DROI), der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), der Haushaltsausschuss (BUDG) und der Haushaltskontrollausschuss (CONT) sind ebenfalls an der Prüfung des NDICI beteiligt, wenn auch weniger intensiv und nur zu Aspekten, die ihre Ausschüsse betreffen.
- 237 Siehe Artikel 41 Absatz 4 der NDICI-Verordnung.
- 238 Siehe Erwägungsgrund 71 der NDICI-Verordnung.
- 239 Interview mit einem Parlamentsvertreter.

240 Siehe Artikel 8 Absatz 6 der NDICI-Verordnung.

241 Diese Verpflichtung wird in der Verordnung selbst nicht erwähnt, sondern in Form einer kurzen Kommissionserklärung, die am selben Tag wie die Verordnung (14. Juni 2021) im Amtsblatt veröffentlicht wurde. Siehe Official Journal of the European Union. (2021). Declaration by the European Commission on a Geopolitical Dialogue with the European Parliament on the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe. S. 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:226I:FULL&from=EN> (letzter Aufruf: 06.06.2023).

242 Für weitere Informationen über den geopolitischen Dialog siehe B. B. Bilquin. 2022. Implementation of the Global Europe Instrument: First steps. The European Parliament's Scrutiny Role. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/739212/EPRS_IDA\(2022\)739212_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/739212/EPRS_IDA(2022)739212_EN.pdf) (letzter Aufruf: 06.06.2023).

243 Interview mit einem Kommissionsvertreter.

244 Interview mit einem Parlamentsvertreter.

245 European Commission. (2022). Annual Activity Report 2021: Annexes – DG for International Partnerships. https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/annual-activity-report-2021-international-partnerships-annexes_en.pdf (letzter Aufruf: 06.06.2023). Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) läuft über den Zeitraum 2021-2027 und ist mit 9,88 Mrd. Euro ausgestattet, siehe https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en; das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) war vor dem NDICI das wichtigste Finanzinstrument für die Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Zeitraum 2014-2020, siehe https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en.

246 C. Horwood. Setting the Highest Standards (wie Anm. 236), S. 3.

247 Altai Consulting. Learning Lessons from the EUTF (wie Anm. 35).

248 DAC Working Party on Development Finance Statistics. Proposed New Purpose Code (wie Anm. 87), S. 4.

249 OECD DAC. Clarifying the ODA Eligibility (wie Anm. 64); OECD. 2023. Converged Statistical Reporting Directives (wie Anm. 73).

OXFAM

Oxfam ist eine internationale Konföderation von 21 Hilfs- und Entwicklungsorganisationen, die zusammen mit ihren Partnerorganisationen weltweit Millionen von Menschen unterstützen. Gemeinsam kämpfen wir gegen Ungleichheit, um Armut und Ungerechtigkeit zu beenden – für eine gleichberechtigte Zukunft. Weitere Informationen auf www.oxfam.org oder einer der folgenden Websites:

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Belgien (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Deutschland (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dänemark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Spanien) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Niederlande) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)

KEDV (Türkei) (www.kedv.org.tr)