EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.9.2025
SWD(2025) 275 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Halbzeitevaluierung des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) für den Programmplanungszeitraum 2021-2027

{SEC(2025) 254 final} - {SWD(2025) 274 final}

HINTERGRUND DER EVALUIERUNG

Die Verordnung[1] zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit (ISF) für den Zeitraum 2021-2027 wurde am 7. Juli 2021 angenommen. Der ISF wurde als Nachfolger des Fonds für die innere Sicherheit – Polizei (im Folgenden „ISF-P“) des Programmplanungszeitraums 2014-2020 eingerichtet. Der ISF verfügt über ein höheres Budget, das eine umfassendere Unterstützung der Mitgliedstaaten ermöglicht. Der EU-Beitrag für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 beträgt insgesamt 1,93 Mrd. EUR[2], während der EU-Beitrag für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 bei ca. 1,21 Mrd. EUR lag. Der ISF wird im Wege der geteilten, der direkten und der indirekten Mittelverwaltung durchgeführt. Die Programmplanung erfolgt entweder auf Ebene der Mitgliedstaaten über die Programme der Mitgliedstaaten oder auf Ebene der Kommission über die thematische Fazilität[3].

Darüber hinaus unterliegt der ISF nun der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (im Folgenden „Dachverordnung“)[4], in der die Haushalts- und Durchführungsvorschriften für die meisten EU-Fonds mit geteilter Mittelverwaltung festgelegt sind. Mit diesem neuen Rechtsrahmen wurden flexiblere Zahlungen eingeführt, wodurch das Finanzmanagement verbessert und der Verwaltungsaufwand verringert wird. Die thematische Fazilität des ISF bietet mehr Flexibilität, um auf dringende Bedürfnisse und Änderungen der Politik und der Unionsprioritäten zu reagieren und die Finanzierung auf Maßnahmen mit einem hohen Mehrwert für die Union auszurichten[5]. Dementsprechend wird ein Teil der ISF-Mittel bei Bedarf für spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen und Soforthilfe über die thematische Fazilität zugewiesen.

Mit dem ISF wird ein übergeordnetes politisches Ziel verfolgt, nämlich „zu einem hohen Maß an Sicherheit in der Union beizutragen, insbesondere durch die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung, schwerer und organisierter Kriminalität sowie Cyberkriminalität, durch die Unterstützung und den Schutz der Opfer von Straftaten sowie durch die Vorbereitung auf, den Schutz vor und die effektive Bewältigung von sicherheitsrelevanten Vorfällen, Risiken und Krisen“.

Der ISF hat drei spezifische Ziele:

1. die Verbesserung und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen und in den zuständigen Behörden und den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie gegebenenfalls mit Drittstaaten und internationalen Organisationen;

2. die Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einschließlich gemeinsamer Maßnahmen, zwischen den zuständigen Behörden in Bezug auf Terrorismus und schwere und organisierte Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension und

[1] Verordnung (EU) 2021/1149 (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1149/oj).
[2] Artikel 7 Absatz 1 der ISF-Verordnung.
[3] Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a, b und c der ISF-Verordnung.
[4] Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).
[5] Erwägungsgrund 37 der ISF-Verordnung.

3. die Unterstützung der Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Terrorismus und Radikalisierung sowie zur Bewältigung sicherheitsrelevanter Vorfälle, Risiken und Krisen, unter anderem durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden, den zuständigen Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, der Zivilgesellschaft und privaten Partnern in verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die Durchführung der Programme im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung begann mit einer gewissen Verzögerung, was auf die späte Genehmigung der Programme der Mitgliedstaaten und die Art der geteilten Verwaltung zurückzuführen ist, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Strukturen und Verfahren einrichten, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einleiten und die Projektauswahlverfahren abschließen müssen, bevor sie ihre Mittel ausgeben können.

Darüber hinaus wurde der Kontext der Durchführung durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die COVID-19-Pandemie erheblich beeinträchtigt. Diese Ereignisse haben sich auf die anfängliche Durchführung des Fonds ausgewirkt.

Gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung zur Einrichtung des ISF sollte die Kommission bis zum 31. Dezember 2024 eine Halbzeitevaluierung des ISF vornehmen, um Folgendes zu bewerten:

a) die Wirksamkeit des Fonds, einschließlich der Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung seiner Ziele;

b) die Effizienz der Verwendung der dem Instrument zugewiesenen Mittel und die Effizienz der zu seiner Durchführung getroffenen Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen;

c) die fortdauernde Relevanz und Angemessenheit der in der Verordnung aufgeführten Durchführungsmaßnahmen;

d) die Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität zwischen den aus dem Instrument geförderten Maßnahmen und der Unterstützung durch andere Fonds der Union;

e) den Mehrwert für die Union der im Rahmen des Instruments durchgeführten Maßnahmen.

Der zeitliche Anwendungsbereich dieser Halbzeitevaluierung des Fonds für die innere Sicherheit (im Folgenden „ISF“) erstreckt sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 30. Juni 2024. Der geografische Anwendungsbereich der Evaluierung umfasst die 26 Mitgliedstaaten, die durch die ISF-Verordnung gebunden sind, d. h. alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark[6]. Die Evaluierung stützte sich auf qualitative und quantitative Methoden, einschließlich der Konsultation von Mitgliedstaaten, Beamten der Kommission, Durchführungspartnern und Begünstigten.

[6] Wie in Erwägungsgrund 66 der ISF-Verordnung festgehalten beteiligt sich Dänemark gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

In diesem Dokument werden die Ergebnisse dieser Evaluierung zusammengefasst. Bei den für die Analyse genutzten Zahlen und Daten wurde generell der 30. Juni 2024 als Stichtag verwendet. Spätere Entwicklungen sind grundsätzlich nicht Gegenstand der Evaluierung.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND ERKENNTNISSE

Wirksamkeit

Die finanzierten Interventionen sind in operativer Hinsicht vorangekommen, wenn auch in unterschiedlichem Tempo. Auf Ebene der Fonds und der Programme der Mitgliedstaaten steht bei der Verteilung der gebundenen und ausgegebenen Mittel zwischen den drei spezifischen Zielen das spezifische Ziel 1 (Verbesserung des Informationsaustauschs) an erster Stelle, gefolgt von dem spezifischen Ziel 3 (Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten).

Was die Fortschritte der Outputindikatoren bei der Erreichung ihrer Etappenziele betrifft, so machen einige Mitgliedstaaten erhebliche Fortschritte bei der Erreichung ihrer Etappenziele und Zielwerte. Allerdings haben zehn Mitgliedstaaten keine Fortschritte bei den Output- und Ergebnisindikatoren gemeldet. Insgesamt wurden bei den Etappenzielen 20 % der Outputindikatoren erreicht.

In Bezug auf die Eignung des Überwachungs- und Evaluierungsrahmens, über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Instruments zu informieren, wird in der Evaluierung der Schluss gezogen, dass der Überwachungs- und Evaluierungsrahmen für den ISF im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 dank vorab festgelegter Leistungsindikatoren, der Unterscheidung zwischen Output- und Ergebnisindikatoren und weiterer erläuternder Dokumente und Ressourcen, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden, erheblich verbessert wurde. Dennoch lässt sich die nach wie vor uneinheitliche Bereitstellung von Leistungsdaten über die Durchführung der ISF-Programme durch die Tatsache erklären, dass sich die Mitgliedstaaten an einen neuen Berichterstattungs- und Überwachungsrahmen anpassen müssen.

Effizienz

Da die Informationen über die Leistung nach wie vor unzureichend sind, ist es noch zu früh, um eine vollständige Analyse der Kostenwirksamkeit durchzuführen, es gibt jedoch Anzeichen für eine effiziente Entwicklung des finanziellen Fortschritts. Zur Halbzeit hatten die Mitgliedstaaten im Rahmen der ISF-Programme einen Betrag von 409 Mio. EUR gebunden, was etwa 61 % der ursprünglichen Gesamtmittelzuweisung für den ISF-P 2014-2020 für nationale Programme der Mitgliedstaaten (662 Mio. EUR) entspricht.

Es ist ersichtlich, dass der Fonds kosteneffiziente Maßnahmen unterstützten soll. Dennoch sind weitere Anpassungen erforderlich, um die Effizienz der Finanzierung zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand zu verringern, der von den Begünstigten und den Verwaltungsbehörden als erheblich wahrgenommen wird. Einige Elemente, insbesondere die notwendige Anpassung an den neuen Rechtsrahmen unter der Dachverordnung, könnten sich auf die Effizienz der Durchführung ausgewirkt haben. Darüber hinaus sind die Personalressourcen begrenzt, während die verfügbaren Mittel, die Arbeitsbelastung und die Komplexität der verschiedenen Aufgaben steigen und wegen neuer Berichterstattungsmechanismen und -instrumente gerade ein Lernprozess stattfindet.

Mit dem Übergang zum gemeinsamen Rahmen für die geteilte Mittelverwaltung im Rahmen der Dachverordnung gab es eine Verschiebung zu einem transparenteren, verantwortungsvolleren und leistungsorientierteren Berichterstattungssystem, mit dem die im vorherigen Zeitraum festgestellten Ineffizienzen beseitigt werden sollen. Die Einführung von Vereinfachungsmaßnahmen wie Pauschalfinanzierungen, Pauschalbeträgen und Systemen für den elektronischen Datenaustausch hat dazu beigetragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern und bestimmte Verfahren zu straffen.

Einige Begünstigte und Verwaltungsbehörden berichten jedoch, dass die Regulierungs- und Überwachungsanforderungen nach wie vor umständlich seien. Interessenträger verwiesen darauf, dass der Verwaltungsaufwand sich nach der Anpassung an die neuen Regulierungs- und Berichtspflichten sowie an die neuen Arbeitsweisen verringern sollte.

Relevanz

Der Fonds deckt die Bedürfnisse ab, für die er gedacht war, und konnte sowohl die strukturellen langfristigen Bedürfnisse als auch die Soforthilfebedürfnisse erfüllen.

Es besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass der ISF für den in der Definition des Fonds ermittelten Bedarf nach wie vor relevant ist und in das übergeordnete Ziel des ISF umgesetzt wird: Verbesserung und Erleichterung des Informationsaustauschs (spezifisches Ziel 1), Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (spezifisches Ziel 2) und Unterstützung der Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten (spezifisches Ziel 3).

Insgesamt hat die durch die ISF-Verordnung erreichte Flexibilität es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Programme im Laufe der Durchführung an die sich wandelnden Bedürfnisse anzupassen. Die thematische Fazilität hat sich darüber hinaus als flexible Komponente erwiesen und dazu beigetragen, auf neu entstehende Bedürfnisse und Notlagen zu reagieren.

Die Ambitionen des ISF könnten jedoch durch die begrenzten verfügbaren Mittel gedrosselt werden. Es bedarf eines strategischen Ansatzes, um im Hinblick auf die Verwirklichung der politischen und spezifischen Ziele des Fonds die verfügbaren Ressourcen optimal zu nutzen. Dies sollte dadurch sichergestellt werden, dass die Ressourcen dort konzentriert werden, wo sie die größte Wirkung entfalten können.

Kohärenz

Die Programme der Mitgliedstaaten und die Arbeitsprogramme der Kommission für die thematische Fazilität sind zweckmäßig und mit anderen nationalen und EU-Fonds kohärent.

Was die interne Kohärenz betrifft, so besteht noch Spielraum, um die Komplementarität zwischen den Unionsmaßnahmen und den Programmen der Mitgliedstaaten zu stärken und das Bewusstsein für und das Wissen über die jeweiligen Projekte der anderen Seite zu verbessern.

Die Interessenträger sollten stärker für die Kohärenz und Komplementarität der drei Fonds im Bereich Inneres (AMIF, ISF und BMVI) sensibilisiert werden, um die Verwirklichung der jeweiligen politischen Ziele in den miteinander verknüpften Bereichen Grenzverwaltung, Migration und Sicherheit zu optimieren.

Es besteht Kohärenz zwischen dem ISF und anderen EU-Fonds, insbesondere dem Programm „Horizont Europa“ und dem ESF+. Die Koordinierung zwischen dem ISF und anderen Fonds erfolgt über mehrere Koordinierungsmechanismen wie den Begleitausschuss und den Informationsaustausch.

Was die Kohärenz mit externen Ausgabenprogrammen, insbesondere mit dem NDICI, anbelangt, so sind eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Programmplanung sowohl zwischen den Kommissionsdienststellen als auch mit den Mitgliedstaaten erforderlich. In der derzeitigen Finanzierungsarchitektur gibt es mehrere Herausforderungen, die angegangen werden sollten, vor allem die unzureichende Anpassung der für die äußere Sicherheit vorgesehenen Finanzmittel an die einschlägige Unionspolitik, die anhaltende Herausforderung, alle bestehenden Instrumente (Politik, Finanzierung, Investitionen u. a.), die sowohl der EU als auch ihren Mitgliedstaaten im Sinne eines „Team Europa“ zur Verfügung stehen, zu nutzen, um strategisch und rechtzeitig auf Partnerländer einzuwirken, sodass die Kooperation im Sicherheitsbereich verbessert wird, sowie die Beschränkungen für die Finanzierung sicherheitsrelevanter Maßnahmen in Drittländern, da die meisten Ausgaben im Bereich der externen Dimension die Kriterien für die Förderfähigkeit von Entwicklungshilfe erfüllen müssen.

EU-Mehrwert

Der ISF bietet einen EU-Mehrwert bei allen Fondskomponenten, indem Projekte unterstützt werden, die über die finanziellen und operativen Kapazitäten der einzelnen Mitgliedstaaten hinausgehen, und Ressourcen mobilisiert und ansonsten unzugängliche Gebiete erreicht werden. Insbesondere die Übertragbarkeit und die transnationale Ausrichtung stellen den größten Mehrwert des ISF dar und kommen vor allem in Unionsmaßnahmen zum Ausdruck, was bei der künftigen Programmplanung berücksichtigt werden sollte.

Die Interessenträger sind sich darin einig, dass der Fonds durch die Förderung der Zusammenarbeit, die Gewährleistung der Einhaltung der EU-Standards und die Verringerung nationaler Haushaltsengpässe erheblich dazu beiträgt, ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten.