EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.9.2025
SWD(2025) 271 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Halbzeitevaluierung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) 2021-2027

{SEC(2025) 248 final} - {SWD(2025) 270 final}

HINTERGRUND DER EVALUIERUNG

Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds[1] (im Folgenden „AMIF“) für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 wurde am 7. Juli 2021 angenommen. Der zeitliche Anwendungsbereich dieser Halbzeitevaluierung des AMIF 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 den AMIF gebunden sind, d. h. alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark[2]. Die Evaluierung stützte sich sowohl auf qualitative als auch auf quantitative Methoden, einschließlich der Konsultation der Mitgliedstaaten, von Beamten der Europäischen Kommission sowie von Durchführungspartnern und Begünstigten.

Der AMIF wurde als Nachfolger des früheren Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 eingerichtet. Der AMIF 2021-2027 verfügt über ein deutlich höheres Budget, das eine umfassendere Unterstützung der Mitgliedstaaten ermöglicht. Die ursprüngliche Mittelzuweisung für den AMIF 2021-2027 belief sich auf 9,88 Mrd. EUR[3] gegenüber der ursprünglichen Zuweisung von 3,14 Mrd. EUR für den AMIF 2014-2020.

Der AMIF 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[4].

Darüber hinaus unterliegt der AMIF im Programmplanungszeitraum 2021-2027 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (im Folgenden „Dachverordnung“)[5], 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. Darüber hinaus wird durch die Einrichtung der thematischen Fazilität des AMIF mehr Flexibilität geboten, 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[6]. Dementsprechend wird ein Teil der AMIF-Mittel bei Bedarf für spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen, Soforthilfe, das Europäische Migrationsnetzwerk, Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen und Umsiedlung über die thematische Fazilität zugewiesen.

Das allgemeine Ziel des AMIF besteht darin, „– nach Maßgabe des einschlägigen Besitzstands der Union und unter uneingeschränkter Achtung der internationalen Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten, die sich aus den internationalen Rechtsinstrumenten ergeben, deren Partei sie sind – zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Durchführung,

---

[1] Verordnung (EU) 2021/1147 (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj).
[2] Wie in Erwägungsgrund 73 der AMIF-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.
[3] Gemäß Artikel 10 der AMIF-Verordnung.
[4] Artikel 11 Absatz 1 der AMIF-Verordnung.
[5] Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).
[6] Erwägungsgrund 44 der AMIF-Verordnung.

Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik und der gemeinsamen Einwanderungspolitik beizutragen“[7]. Dieses allgemeine Ziel wird in den folgenden vier spezifischen Zielen näher ausgeführt:

1. Stärkung und Weiterentwicklung aller Aspekte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, einschließlich seiner externen Dimension;

2. Stärkung und Weiterentwicklung der legalen Migration in die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem wirtschaftlichen und sozialen Bedarf sowie Beitrag zu und Unterstützung der wirksamen Integration und sozialen Inklusion von Drittstaatsangehörigen;

3. Beitrag zur Bekämpfung der irregulären Migration unter Förderung einer wirksamen, sicheren und würdevollen Rückkehr und Rückübernahme sowie Beitrag zu und Unterstützung der ersten Schritte zur wirksamen Wiedereingliederung in Drittländern;

4. Stärkung der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die am stärksten von Herausforderungen in den Bereichen Migration und Asyl betroffenen Mitgliedstaaten, unter anderem durch praktische Zusammenarbeit.

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 den damit verbundenen Zustrom von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, sowie durch die COVID-19-Pandemie erheblich beeinträchtigt.

Gemäß Artikel 34 Absatz 1 der AMIF-Verordnung sollte die Kommission bis zum 31. Dezember 2024 eine Halbzeitevaluierung des Fonds vornehmen, um insbesondere Folgendes zu bewerten:

a) seine Wirksamkeit, einschließlich der Fortschritte bei der 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 AMIF-Verordnung aufgeführten Durchführungsmaßnahmen;

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

[7] Artikel 3 der AMIF-Verordnung.

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

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. Die spezifischen Ziele 1 (Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems) und 2 (legale Migration, Integration und soziale Inklusion von Drittstaatsangehörigen) weisen die höchsten Absorptionsraten auf[8]. Ein erheblicher finanzieller Fortschritt ist auch beim Durchführungsgrad[9] des spezifischen Ziels 4 (Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortung) zu verzeichnen, was klar von der Rolle beeinflusst wird, die Zuweisungen für Neuansiedlungen und Aufnahmen aus humanitären Gründen spielen, die einem spezifischen Programmplanungszyklus folgen. Im Gegensatz dazu weist das spezifische Ziel 3 (Rückkehr, Wiedereingliederung und Bekämpfung der illegalen Migration) einen geringeren Durchführungsgrad auf; wahrscheinlich wegen der inhärenten Schwierigkeiten von Rückkehrmaßnahmen, dem hohen Koordinierungsbedarf und der Abhängigkeit von der Kooperation mit Drittstaaten.

Nach der Genehmigung der Programme der Mitgliedstaaten bis Ende 2022 lagen auch Ende 2024 nur wenige Informationen über die tatsächliche Leistung vor, die nicht ausreichten, um Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit zu ziehen. In den jährlichen Leistungsberichten der Mitgliedstaaten wird auf Verzögerungen beim Beginn der Durchführung verwiesen, die auf nationale Rechtsrahmen zurückzuführen sind, welche für die Durchführung öffentlicher Ausschreibungen langwierige Verfahren vorschreiben, sowie auf Verzögerungen bei Entscheidungen über den institutionellen Rahmen für die Verwaltung des Programms, auf komplexe Antragsverfahren und mangelnde Erfahrung der Antragsteller mit EU-Mitteln, auf die Komplexität der Entwicklung neuer IT-Systeme sowie auf den hohen Verwaltungsaufwand für die Anpassung an die Anforderungen der Dachverordnung.

Was die Fortschritte der Outputindikatoren bei der Erreichung der Etappenziele betrifft, so ist die höchste durchschnittliche Leistung beim spezifischen Ziel 1 zu beobachten (72 % Fortschritt bis zum Etappenziel), gefolgt von dem spezifischen Ziel 2 (25 %), dem spezifischen Ziel 3 (21 %)

[8] Entspricht dem Verhältnis zwischen den geltend gemachten Kosten und den Zuweisungen und ist ein Maß für die wirksame Durchführung von Maßnahmen.

[9] Das Verhältnis zwischen den gebundenen Mitteln und den zugewiesenen Mitteln. Der Durchführungsgrad drückt aus, in welchem Maße bestimmte Maßnahmen bereits durchgeführt wurden.

und dem spezifischen Ziel 4 (16 %). Für das spezifische Ziel 4 ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Haupttätigkeiten Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen und Umsiedlung nicht durch Outputindikatoren, sondern durch Ergebnisindikatoren erfasst werden, und diese Ergebnisindikatoren zeigten die höchsten Fortschrittswerte bei der Erreichung ihrer Ziele.

In Bezug auf die Eignung des Überwachungs- und Evaluierungsrahmens, Aufschluss über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Instruments zu geben, wird in der Evaluierung der Schluss gezogen, dass der Überwachungs- und Evaluierungsrahmen für den AMIF 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 bestehen nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Qualität von Datenerhebung, Zielsetzung und Berichterstattung sowie auf den Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden. Die Analyse der Frage, ob geeignete organisatorische Regelungen und Verfahrensmodalitäten vorhanden sind, um die Einhaltung der horizontalen Grundsätze zu gewährleisten, zeigt, dass sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet haben, diese Grundsätze einzuhalten und in ihren Programmen zu fördern, dass ihre Wirksamkeit jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist.

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. Es ist ersichtlich, dass der Fonds kosteneffiziente Maßnahmen unterstützten soll, dennoch müssten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Effizienz der Finanzierung zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand zu verringern, der von den Begünstigten und den Verwaltungsbehörden als erheblich wahrgenommen wird.

Es hat eine Verschiebung zu einem transparenteren, verantwortungsvolleren und leistungsorientierteren Berichterstattungssystem gegeben, mit dem die im vorherigen Zeitraum festgestellten Ineffizienzen beseitigt werden sollen. Einige Begünstigte und Verwaltungsbehörden berichten jedoch, dass die Regulierungs- und Überwachungsanforderungen nach wie vor umständlich seien.

Eingeführte Vereinfachungsmaßnahmen wie Pauschalfinanzierungen, Pauschalbeträge und Systeme für den elektronischen Datenaustausch haben dazu geführt, dass der Verwaltungsaufwand verringert und bestimmte Verfahren gestrafft werden konnten und sollten von den Mitgliedstaaten weiter umgesetzt werden. Eine entscheidende Rolle für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten spielte technische Hilfe, da Ressourcen für die Verbesserung der IT-Systeme und die Durchführung von Schulungen bereitgestellt wurden.

Relevanz

Der AMIF trägt dem sich wandelnden Bedarf Rechnung, und zwar sowohl zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung als auch während der Programmdurchführung. Darüber hinaus weisen

die Arbeitsprogramme der thematischen Fazilität einen deutlichen Schwerpunkt auf den wichtigsten vorrangigen Bedürfnissen und Zielgruppen auf.

Die Evaluierung ergab, dass die Mitgliedstaaten ihre Programme an den sich wandelnden Bedarf anpassen können, insbesondere dank Mechanismen für finanzielle Flexibilität im Rahmen der Fondsverordnung und der thematischen Fazilität. Zwar wird die von den Mitgliedstaaten zu Beginn des Programmplanungszeitraums durchgeführte Bedarfsanalyse während der Programmdurchführung nicht regelmäßig und systematisch aktualisiert, doch gibt es Belege dafür, dass die Interessenträger im Begleitausschuss rechtzeitig Informationen über den sich wandelnden Bedarf während der Programmdurchführung liefern.

Insgesamt hat die durch die AMIF-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. Allerdings bestehen nach wie vor einige Bedenken hinsichtlich der Flexibilität der Vergabeverfahren der Mitgliedstaaten, da es Hinweise auf administrative Hindernisse in den Mitgliedstaaten gibt, die keine vollständige Flexibilität der Vergabeverfahren gewährleisten und deren rasche Anpassung an den sich wandelnden Bedarf verhindern.

Kohärenz

Der AMIF weist ein zufriedenstellendes Maß an Kohärenz mit Initiativen, die im Rahmen seines Politikbereichs unterstützt werden, sowie zwischen den Programmen der Mitgliedstaaten und der thematischen Fazilität auf. Obwohl für eine umfassende Analyse eine weitere Berichterstattung über die interne Kohärenz erforderlich ist, deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die Programme der Mitgliedstaaten und die thematische Fazilität als kohärent empfinden.

Die Zusammenarbeit zwischen und innerhalb der Behörden auf nationaler Ebene ist zwar weit verbreitet, doch sind eine weitere Intensivierung und klarere Koordinierungsmechanismen in den Programmen der Mitgliedstaaten erforderlich, um die Wirksamkeit dieser Bemühungen zu maximieren.

Der AMIF weist eine starke Kohärenz mit der Programmplanung anderer EU-Fonds auf, insbesondere mit dem ESF+, dem BMVI und dem EFRE. Die Kohärenz und Koordinierung zwischen dem AMIF und anderen EU-Fonds wird durch eine Vielzahl von Koordinierungsmechanismen wie gemeinsame Begleitausschüsse und einen regelmäßigen Informationsaustausch angestrebt. Dennoch könnte die Koordinierung mit anderen Unionsfonds verstärkt werden, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des Migrations- und Asylpakets.

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 Abstimmung der externen Finanzierung der Migration und Sicherheit der Union mit der Unionspolitik in diesen Bereichen, 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 Migrations- und Sicherheitsbereich verbessert wird, sowie die Beschränkungen für die Finanzierung von migrations- und sicherheitsrelevanten Maßnahmen in Drittländern, da die meisten Ausgaben im Bereich der externen Dimension die Kriterien für die Förderfähigkeit von Entwicklungshilfe[10] erfüllen müssen.

EU-Mehrwert

Bei der Bewertung des EU-Mehrwerts des AMIF zeigt sich, dass in unterschiedlichen Dimensionen erhebliche Beiträge geleistet werden.

Der AMIF hat in den meisten Mitgliedstaaten deutliche Effekte gezeigt, indem zusätzliche Zielgruppen angesprochen und neue Maßnahmen eingeführt wurden, um neuen Bedürfnissen gerecht zu werden, wie z. B. in Bezug auf unbegleitete Minderjährige und ukrainische Flüchtlinge. Durch den AMIF wurden darüber hinaus in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Ausweitung der Dienstleistungen und eine höhere Zahl der Endnutzer ermöglicht. Schließlich hat der AMIF in 14 Mitgliedstaaten für einen Ausbau der Verwaltungskapazitäten zur Steuerung von Migrations- und Asylverfahren gesorgt.

Die Mitgliedstaaten sind nicht übermäßig von EU-Mitteln abhängig. Die nationalen Ressourcen spielen weiterhin eine Schlüsselrolle, wobei der AMIF als ergänzende Finanzierungsquelle dient. Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um eine vollständige Abhängigkeit von EU-Mitteln zu vermeiden, indem sie langfristige Integrationsdienste mit nationalen Mitteln aufrechterhalten.

Schließlich wurden im Rahmen der thematischen Fazilität Prioritäten mit einem hohen EU-Mehrwert berücksichtigt, etwa die Verbesserung der Aufnahmebedingungen, die Bereitstellung psychologischer Unterstützung und die Angleichung der EU-Standards und -Prioritäten. Mit einem erheblichen Teil der Komponente der Unionsmaßnahmen der thematischen Fazilität werden zudem Projekte im Bereich der externen Dimension unterstützt.

[10] Die Kriterien für die Gewährung öffentlicher Entwicklungshilfe werden von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) festgelegt.