EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.6.2018
COM(2018) 464 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Zwischenbewertung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 EINLEITUNG

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Zwischenevaluierung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit gemäß Artikel 57 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014[1].

Die Evaluierung bezieht sich auf die genannte Verordnung sowie auf

- die spezifische Verordnung (EU) Nr. 513/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF-P)[2],
- die spezifische Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF-BV)[3] und
- die spezifische Verordnung (EU) Nr. 516/2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)[4].

Der ISF-P, der ISP-BV und der AMIF werden im Folgenden zusammenfassend als „die Fonds“ bezeichnet.

In der Evaluierung wird die Leistung der Fonds nach den in den Leitlinien für bessere Rechtsetzung festgelegten Kriterien und im Einklang mit Artikel 55 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 bewertet: (i) Wirksamkeit, (ii) Effizienz, (iii) Kohärenz, (iv) Relevanz und (v) EU-Mehrwert sowie (vi) Nachhaltigkeit und (vii) Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands. Der vorliegende Bericht basiert auf den Ergebnissen von drei Zwischenevaluierungen der Fonds, die diesem Bericht beigefügt sind.

Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 30. Juni 2017 und enthält Informationen zu allen nationalen Programmen, Unionsmaßnahmen und Soforthilfemaßnahmen, die im Rahmen der Fonds finanziert wurden. Entsprechend dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind an den Fonds jeweils unterschiedliche Mitgliedstaaten und Länder beteiligt. Am AMIF sind alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark beteiligt. Am Fonds für die innere Sicherheit (Außengrenzen und Visa, ISF-BV) beteiligen sich alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme

---

1 Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (ABl. L 150 vom 20. Mai 2014).

2 Verordnung (EU) Nr. 513/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/125/JI des Rates (ABl. L 150 vom 20. Mai 2014).

3 Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 150 vom 20. Mai 2014).

4 Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (ABl. L 150 vom 20. Mai 2014).

Irlands und des Vereinigten Königreichs; ferner sind die Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen an diesem Fonds beteiligt, weil sie den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden. Schließlich sind alle EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs, am Fonds für die innere Sicherheit (polizeiliche Zusammenarbeit, ISF-P) beteiligt.

Bevor die aktuellen Fonds bestanden, stellte die EU im Programmplanungszeitraum 2007–2013 finanzielle Unterstützung in einer Gesamthöhe von fast 4 Mrd. EUR über das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID)[5] bereit, um die Entwicklung gemeinsamer Strategien in den Bereichen Asyl, Rückkehr/Rückführung und Integration, Außengrenzen und Visa zu fördern. Darüber hinaus unterstützte die EU über das Generelle Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ mit fast 800 Mio. EUR die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Menschenhandel und Sicherheitsrisiken.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die aktuellen und die früheren Fonds und deren Entwicklung:

Tabelle 1: Zusammenfassung der Fonds und Programme im Bereich Inneres in den Programmplanungszeiträumen 2007–2013 und 2014–2020

<table>
<tr><th rowspan="2">Generelles Programm</th><th rowspan="2">Politik-bereich</th><th colspan="2">Fonds/spezifisches Programm
Haushalt, Beteiligung und Ziele</th></tr>
<tr><th>Frühere Fonds (2007–2013)</th><th>Aktuelle Fonds (2014-2020)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Generelles Programm „Solidarität und Steuerung der Migrations-ströme“

(93 % bis 96 % in geteilter Mittelver-waltung; Restbetrag: zentrale direkte Mittelver-waltung)</td><td>Asyl</td><td>Europäischer Flüchtlingsfonds (EFF III)
614 Mio. EUR[6]/alle Mitgliedstaaten außer Dänemark

▪ Unterstützung und Förderung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen
▪ Sofortmaßnahmen zur Bewältigung plötzlicher Massenzuströme von Migranten und Asylsuchenden</td><td rowspan="3">Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)
3137 Mio. EUR (ursprünglich) / alle Mitgliedstaaten außer Dänemark

▪ Stärkung und Weiterentwicklung aller Aspekte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
▪ Unterstützung der legalen Migration in die Mitgliedstaaten und Förderung der wirksamen Integration von Drittstaatsangehörigen
▪ Verstärkung gerechter und wirksamer Rückkehr-/Rückführungsstrategien und Hilfe bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung
▪ Stärkung der Solidarität, insbesondere mit den am meisten von der Migration betroffenen Mitgliedstaaten, und gemeinsame Übernahme von Verantwortung</td></tr>
<tr><td>Integration von Drittstaats-angehöri-gen, legale Zuwande-rung</td><td>Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF)
825 Mio. EUR/alle Mitgliedstaaten außer Dänemark

▪ Förderung der gesellschaftlichen Integration von Drittstaatsangehörigen</td></tr>
<tr><td>Rückkehr/ Rückfüh-rung</td><td>Europäischer Rückkehrfonds (RF)
676 Mio. EUR/alle Mitgliedstaaten außer Dänemark

▪ Verbesserung des Rückkehr-/Rückführungsmanagements
▪ Aufbau einer Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Rückkehrländern</td></tr>
</table>

5 COM(2005) 123.

6 Nach EASO-Annahme EASO; unter Berücksichtigung des Beschlusses Nr. 458/2010/EU zur Änderung des EFF-Basisrechtsakts.

	Integriertes Grenzmanagement und Visumpolitik	Europäischer Außengrenzenfonds (AGF) 1820 Mio. EUR/alle Mitgliedstaaten (einschließlich Rumäniens und Bulgariens sowie der assoziierten Schengen-Länder von 2010) mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands ▪ Finanzielle Solidarität der Schengen-Länder ▪ Wirksame Kontrollen und Migrationssteuerung an den Außengrenzen ▪ Verbesserung der konsularischen Zusammenarbeit	Fonds für die innere Sicherheit (ISF) 3764 Mio. EUR (ursprünglich) ISF–BV (Außengrenzen und Visa) Alle Mitgliedstaaten, ausgenommen Irland und das Vereinigte Königreich, sowie die assoziierten Schengen-Länder Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen ▪ Sicherstellung eines hohen Sicherheitsniveaus in der EU und Erleichterung des legalen Reiseverkehrs ▪ Visumpolitik und Förderung eines integrierten Grenzmanagements ISF-P (Polizei) Alle Mitgliedstaaten, ausgenommen Dänemark und das Vereinigte Königreich ▪ Sicherstellung eines hohen Sicherheitsniveaus in der EU, Kriminalitätsbekämpfung, Risiko- und Krisenmanagement
Generelles Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ *(zentrale direkte Mittelverwaltung)*	Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung	Spezifisches Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) 600 Mio. EUR/alle Mitgliedstaaten ▪ Kriminalprävention, Strafverfolgung, Schutz und Unterstützung von Zeugen, Opferschutz	
	Bekämpfung von Terrorismus und anderen Sicherheitsrisiken	Spezifisches Programm „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS) 140 Mio. EUR/alle Mitgliedstaaten ▪ Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen gegen Terroranschläge und andere sicherheitsrelevante Vorfälle	

2 DIE FONDS UND IHR DURCHFÜHRUNGSGRAD

Die Fonds werden mit verschiedenen Methoden der Mittelverwaltung durchgeführt: zusammen mit den Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung), direkt durch die Kommission (direkte Mittelverwaltung) und indirekt, indem ein Teil der Haushaltsvollzugsaufgaben an Dritte übertragen wird (indirekte Mittelverwaltung). Die mehrjährigen nationalen Programme für den AMIF und den ISF wurden zu Beginn des Programmplanungszeitraums im Rahmen eines politischen Dialogs vorbereitet und durch einen Beschluss der Kommission angenommen. Die nationalen Programme werden regelmäßig durch die Mitgliedstaaten geändert und per Kommissionsbeschluss genehmigt. In Bezug auf die direkte und indirekte Mittelverwaltung erlässt die Kommission Jahresarbeitsprogramme zur Ausführung des Haushaltsplans.

2.1 AMIF

Der AMIF wurde zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Umsetzung, Konsolidierung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Ansatzes der EU in der Asyl- und Migrationspolitik entwickelt. Während des überprüften Durchführungszeitraums kam es wegen des plötzlichen und unerwarteten Anstiegs des Migrationsdrucks an den südlichen und südöstlichen Außengrenzen der EU zu drastisch veränderten Migrationsbedingungen.

Das allgemeine Ziel des AMIF soll erreicht werden durch (i) Stärkung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch Sicherstellung einer effizienten und einheitlichen Anwendung der diesbezüglichen EU-Rechtsvorschriften, (ii) Unterstützung einer legalen und an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepassten

Zuwanderung in die EU-Staaten und Förderung der wirksamen Integration von Drittstaatsangehörigen, (iii) Verstärkung gerechter und wirksamer Rückkehr-/Rückführungsstrategien als Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, wobei eine nachhaltige Rückkehr und wirksame Rückübernahme im Vordergrund stehen, sowie (iv) Sicherstellung, dass sich die von Migrations- und Asylbewerberströmen am stärksten betroffenen EU-Staaten auf die Solidarität der übrigen EU-Staaten verlassen können.

Durchführungsgrad

Für den Durchführungszeitraum 2014–2020 waren für den AMIF anfänglich insgesamt 3137 Mio. EUR veranschlagt worden. Angesichts des durch die Migrationskrise von 2015 und 2016 ausgelösten unvorhergesehenen Bedarfs wurde dieser Haushalt allerdings beträchtlich erhöht und erreichte schließlich 6888 Mio. EUR an Mittelbindungen für Umsiedlung und Neuansiedlung, Integration und Rückkehr sowie zur Überarbeitung der Dublin-Verordnung. Kanalisiert wurden diese Beträge durch die nationalen Programme, die Unionsmaßnahmen und Soforthilfemaßnahmen.

Dementsprechend ergibt sich für den AMIF derzeit die folgende Mittelverteilung:

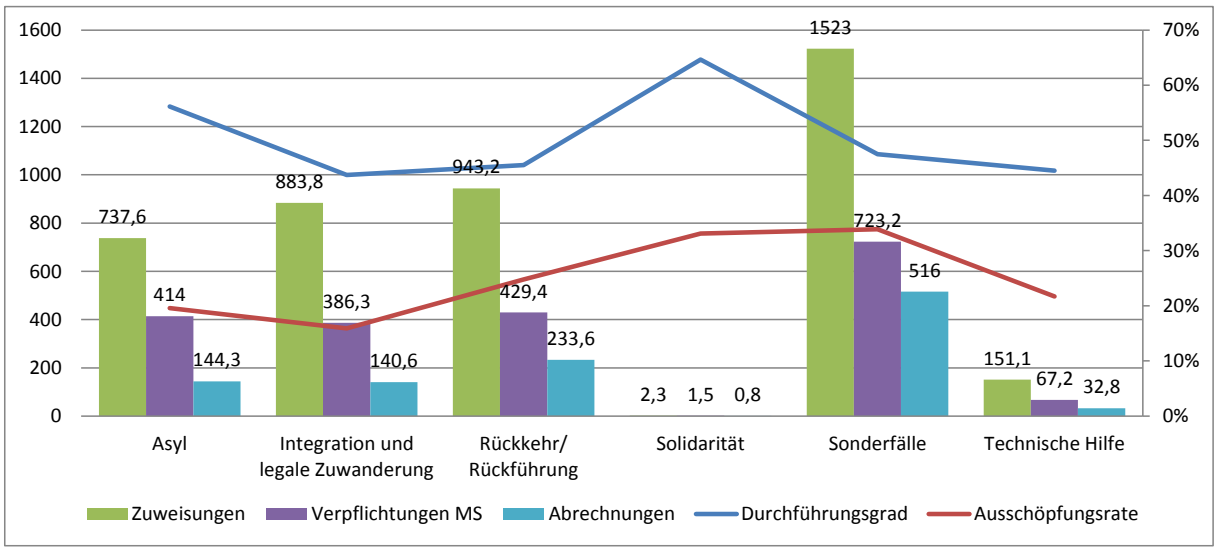
- 5391 Mio. EUR bzw. 78 % für nationale Programme;
- 462 Mio. EUR bzw. 7 % für Unionsmaßnahmen außer Soforthilfe;
- 1029 Mio. EUR bzw. 15 % für Soforthilfemaßnahmen.

Im Wege der geteilten Mittelverwaltung haben die Mitgliedstaaten für das Ziel Asyl 17 % (738 Mio. EUR) zugewiesen, für das Ziel Integration und legale Zuwanderung 21 % (884 Mio. EUR), für Rückkehrmaßnahmen 22 % (943 Mio. EUR), für das Ziel Solidarität 0,1 % (2,3 Mio. EUR), für Neuansiedlung und Umsiedlung 36 % (1523 Mio. EUR) und für technische Hilfe 4 % (151 Mio. EUR). Nicht berücksichtigt bei diesen Beträgen (4241 Mio. EUR) sind die Mittel im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Dublin-Verordnung, die noch beziffert werden müssen.

Ausgehend von den Jahresabrechnungen der Mitgliedstaaten für 2017, die Mitte Februar 2018 vorgelegt wurden, beträgt die Ausschöpfungsrate insgesamt 25 % (1068 Mio. EUR) der Gesamtzuweisungen, während der Durchführungsgrad[7] sich auf 48 % (2022 Mio. EUR) beläuft.

[7] Der Durchführungsgrad bezeichnet den Fortschritt der Mitgliedstaaten bei der Einleitung spezifischer Maßnahmen und Projekte zur Umsetzung ihrer nationalen Programme vor Ort (an einen Vertrag geknüpfte Verpflichtungen). Der Durchführungsgrad sagt nichts darüber aus, inwieweit die eingeleiteten Maßnahmen und Projekte abgeschlossen wurden. Auch gibt die Höhe der Auszahlungen keinen Aufschluss über die vor Ort erzielten Fortschritte der Programme, da die Mitgliedstaaten den Zeitpunkt für die Einreichung der Zahlungsanträge (Abrechnung) frei wählen können.

Abbildung 1: Durchführungsgrad und Ausschöpfungsrate nach spezifischen Zielen und basierend auf den Gesamtzuweisungen für nationale Programme, den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und den von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben (Abrechnungen), in Mio. EUR.



Bis Ende 2017 waren im Wege der direkten und indirekten Mittelverwaltung 462 Mio. EUR für Unionsmaßnahmen und für die Aktivitäten des Europäischen Migrationsnetzwerks zugewiesen worden, was den gesamten Programmplanungszeitraum 2014–2020 abdeckt. 24 % dieses Betrags wurden für Projekte im Rahmen der spezifischen Ziele Asyl und Solidarität, die übrigen 76 % für Projekte der spezifischen Ziele legale Zuwanderung, Integration und Rückkehr zugewiesen.

2.2 ISF-BV

Der ISF-BV soll ein hohes Maß an Sicherheit in der EU ermöglichen und zugleich den legalen Reiseverkehr erleichtern; diese beiden Ziele sollen durch (i) einheitliche und intensive Kontrollen der Außengrenzen und (ii) die effiziente Bearbeitung von Schengen-Visa erreicht werden.

Seit 2009 ist die Zahl der Visumanträge für die EU um 50 % gestiegen, was u. a. höhere Kosten für die Bearbeitung dieser Anträge mit sich brachte. Auch wirkte sich die Migrationskrise auf die gemeinsame Visumpolitik der Europäischen Union aus, was zu wachsendem Druck auf das konsularische Personal weltweit und zu einem zunehmenden Zusammenarbeitsbedarf in den Bereichen illegale Einwanderung und Rückkehr/Rückführung geführt hat. Die Anwendung gemeinsamer Standards für Visa ist unerlässlich geworden, da Inhaber eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis innerhalb des Schengen-Raums ungehindert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat reisen können. Dementsprechend ist es im Interesse aller Mitgliedstaaten, für eine effiziente und sichere Anwendung der Visumpolitik zu sorgen. Der ISF-BV unterstützt daher mit diesem spezifischen Ziel den Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten, damit die gemeinsame Visumpolitik hinreichend umgesetzt werden kann.

Ein effizientes Management der Außengrenzen ist unabdingbar, um die Freizügigkeit von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen sowie von Geschäftsreisenden, Touristen oder anderen Personen, die sich legal in der EU aufhalten, sicherzustellen und die innere Sicherheit

zu gewährleisten. Da Mitgliedstaaten in den Randlagen der Europäischen Union sehr große Abschnitte der EU-Außengrenzen kontrollieren, ist ihre Verantwortung in diesem Bereich inzwischen erdrückend geworden. Der ISF-BV unterstützt mit der Erfüllung dieses spezifischen Ziels die weitere Harmonisierung des Grenzmanagements und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex). Darüber hinaus hat der ISF-BV zu einer stärkeren Solidarität und zur Übernahme gemeinsamer Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen, insbesondere durch die Kofinanzierung von Ausrüstung für Frontex-Maßnahmen, aber auch durch die Einführung automatischer Sicherheitsschleusen für Grenzkontrollen und die kontinuierliche Weiterentwicklung von EUROSUR.

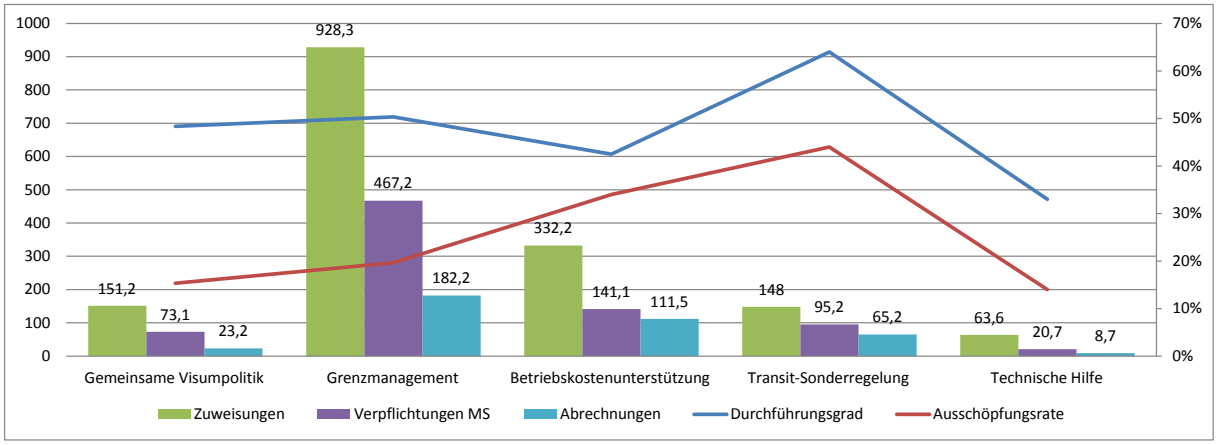
Durchführungsgrad

Ursprünglich wurden für die Durchführung des ISF-BV im Zeitraum 2014–2020 insgesamt 2760 Mio. EUR veranschlagt. Diese Mittelbindung wurde später auf 2,61 Mrd. EUR korrigiert, um der gestiegenen Zuweisung für EMAS- und Frontex-Ausrüstung (s. u.) sowie der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ein Teil der für die IT-Systeme bestimmten Mittel zur Unterstützung der Steuerung der Migrationsströme an den Außengrenzen (z. B. Einreise-/Ausreisesystem, Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)) an eu-Lisa übertragen wurde. Ungefähr 65 % des Gesamtbetrags (1,6 Mrd. EUR) werden nationalen Programmen zugewiesen. Der Betrag für die Transit-Sonderregelung für Litauen bleibt jedoch unangetastet. In Anbetracht des unvorhergesehenen Bedarfs, der durch die Migrationskrise verursacht wurde, stieg der für Soforthilfe bestimmte Betrag beträchtlich – von ursprünglich 1,3 % auf 14,8 % des Gesamtfonds. Auf der anderen Seite wurden die Unionsmaßnahmen um ein Viertel reduziert, um die Erhöhung der Mittel für Soforthilfe zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten erhielten einen zusätzlichen Betrag von 192 Mio. EUR für den Erwerb von Ausrüstung für gemeinsame, von Frontex koordinierte Maßnahmen.

Die Mitgliedstaaten haben für das Ziel der gemeinsamen Visumpolitik 9 % (151 Mio. EUR), für das Ziel des integrierten Grenzmanagements 57 % (928 Mio. EUR), für Betriebskostenunterstützung 21 % (333 Mio. EUR), für die Transit-Sonderregelung 9 % (148 Mio. EUR) und für technische Unterstützung 4 % (64 Mio. EUR) zugewiesen (Abbildung 2).

Ausgehend von den jährlichen Abrechnungen der Mitgliedstaaten für 2017, die Mitte Februar 2018 vorgelegt wurden, beträgt die Ausschöpfungsrate insgesamt 24 % (391 Mio. EUR) der Gesamtzuweisungen, während der Durchführungsgrad sich auf 49 % (797 Mio. EUR) beläuft.

Abbildung 2: Durchführungsgrad und Ausschöpfungsrate nach spezifischen Zielen und basierend auf den Gesamtzuweisungen für nationale Programme, den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und den von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben (Abrechnungen), in Mio. EUR.



Im Wege der direkten Mittelverwaltung wurden bis zum 30. Juni 2017 123 Maßnahmen (46 Soforthilfe- und 77 Unionsmaßnahmen) für einen Gesamtbetrag von 383 Mio. EUR finanziert (in den Jahresarbeitsprogrammen 2014–2017). Soforthilfemittel wurden von sieben Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Italien und Slowenien), einer EU-Agentur (dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, EASO) und einer internationalen Organisation (UNHCR) in Anspruch genommen. Unionsmaßnahmen wurden über Finanzhilfen (für Visa und Außengrenzen insgesamt 7) und öffentliche Aufträge (insgesamt 70, davon über die Hälfte Schengen-Evaluierungen) ermöglicht.

Im Zeitraum 2014–2017 übertrug die Kommission die Haushaltsvollzugsaufgaben an drei Einrichtungen: an eu-LISA für die Testphase des digitalen Grenzkontrollsystems „Smart Borders Pilot“, an das Internationale Zentrum für die Entwicklung der Migrationspolitik (ICMPD) für die Mobilitätspartnerschaft-Fazilität und an das UNHCR für die Unterstützung Griechenlands bei der Entwicklung des Hotspot-/Umsiedlungsprogramms sowie bei der Entwicklung einer Aufnahmekapazität für Asylbewerber.

2.3 ISF-P

Das allgemeine Ziel des ISF-P besteht darin, durch Unterstützung der Kriminalitätsbekämpfung und durch wirksames Risiko- und Krisenmanagement ein hohes Maß an Sicherheit in der Union zu gewährleisten. Die beiden spezifischen Ziele des Fonds sind (i) Kriminalprävention und (ii) Risiko- und Krisenmanagement.

Über das Ziel der Kriminalprävention soll der ISF-P zur Bekämpfung von Kriminalität aller Art, einschließlich Terrorismus und organisierter Kriminalität, beitragen und eine stärkere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden auf nationaler und EU-Ebene sowie mit Europol und anderen internationalen Organisationen ermöglichen.

Über das Ziel des Risiko- und Krisenmanagements sorgt der ISF-P für stärkere, bessere und effizientere Kapazitäten in allen Mitgliedstaaten, sodass Sicherheitsrisiken wirksam bewältigt werden können. Ein weiterer Schwerpunkt dieses Ziels liegt auf der dringend gebotenen

Vorbereitung auf Terroranschläge, um kritische Infrastrukturen und die Bevölkerung schützen zu können. Einige Fortschritte wurden auch bei der Einführung der Systeme zur Umsetzung des Prümer Beschlusses über automatisierten Datenaustausch und der Richtlinie über Fluggastdatensätze (PNR-Richtlinie) erzielt, ebenso bei der Erfassung und beim Austausch biometrischer Daten sowie bei der Vernetzung der Systeme von Agenturen aus den Bereichen Justiz und Inneres wie Europol.

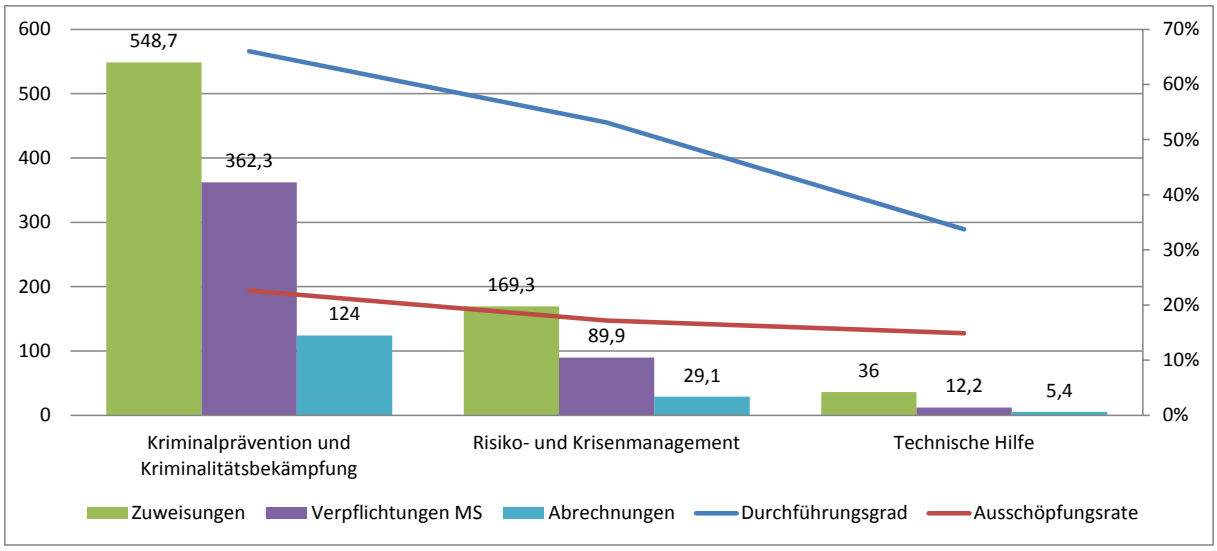
Durchführungsgrad

Ursprünglich wurden für die Durchführung des ISF-P im Zeitraum 2014–2020 insgesamt 1004 Mio. EUR veranschlagt. In Anbetracht der unvorhergesehenen Sicherheitsbedrohungen der letzten Jahre wurde der Haushalt aufgestockt, und zwar um 70 Mio. EUR zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der PNR-Richtlinie und um weitere 22 Mio. EUR zugunsten der Entwicklung von Instrumenten für Informationsaustausch und Interoperabilität.

Im Wege der geteilten Mittelverwaltung haben die Mitgliedstaaten 73 % der Mittel (549 Mio. EUR) dem Ziel Kriminalprävention und 22 % (169 Mio. EUR) dem Ziel Risiko- und Krisenmanagement zugewiesen; die restlichen 5 % der Mittel (36 Mio. EUR) sollen für technische Hilfe eingesetzt werden.

Ausgehend von den jährlichen Abrechnungen der Mitgliedstaaten für 2017, die Mitte Februar 2018 vorgelegt wurden, beträgt die Ausschöpfungsrate insgesamt 21 % (158 Mio. EUR) der Gesamtzuweisungen, während der Durchführungsgrad sich auf 62 % (464 Mio. EUR) beläuft.

Abbildung 3: Durchführungsgrad und Ausschöpfungsrate nach spezifischen Zielen und basierend auf den Gesamtzuweisungen für nationale Programme, den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und den von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben (Abrechnungen), in Mio. EUR.



Im Wege der direkten Mittelverwaltung wurden in den Jahresarbeitsprogrammen 2014-2016[8] insgesamt 122,5 Mio. EUR für Unionsmaßnahmen und 6,5 Mio. EUR für Soforthilfe zugewiesen. Darüber hinaus wurden 118,5 Mio. EUR des kombinierten Gesamtbetrags (129 Mio. EUR) im Wege der direkten Mittelverwaltung und 10,5 Mio. EUR im Wege der indirekten Mittelverwaltung durchgeführt. In den ersten drei Jahren ergingen neun Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, und es wurden neun direkte Beihilfen im Gesamtumfang von 12,6 Mio. EUR gewährt. Fünf Projekte – zwei davon in Belgien, eines in Frankreich und zwei Europol-Projekte – erhielten 2016 und 2017 Soforthilfe.

3 ZWISCHENEVALUIERUNGEN

3.1 Einschränkungen

Die Evaluierung findet wegen des späten Erlasses der Rechtsvorschriften bereits drei Jahre nach Auflegung der Fonds und zwei Jahre nach Beginn ihrer Durchführung statt. Die meisten der in der Regel mehrjährigen Projekte dauern noch an, sodass eine Bewertung sehr schwierig ist. Es ist daher nicht möglich, in der Zwischenevaluierung einen vollständigen Überblick über die Ergebnisse und Auswirkungen zu geben oder Schlussfolgerungen zu ziehen.

Eine weitere Einschränkung entsteht aufgrund des Mangels an Vergleichsgrößen, vor allem weil der AMIF und der ISF die ersten Programme im Bereich Inneres mit einem gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen[9] und gemeinsamen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind. Insgesamt war auch die Qualität der Daten und der jährlichen Durchführungsberichte der Mitgliedstaaten nicht optimal, u. a. weil der gemeinsame Monitoring- und Evaluierungsrahmen mit seinen Indikatoren und die gesamten Evaluierungsleitlinien erst im späteren Verlauf des Prozesses zur Verfügung standen (Anfang 2017).

3.2 Evaluierung des AMIF

Was die **Wirksamkeit** angeht, hat der AMIF einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Asylsysteme und zur Stärkung der Aufnahmekapazitäten in den Mitgliedstaaten geleistet. Die Migrationskrise veranlasste die Mitgliedstaaten und die Kommission dazu, Investitionen im Bereich Asyl zu priorisieren, d. h. insbesondere die Infrastrukturen und Dienstleistungen rund um die Unterbringung zu verbessern, um die starken Zuströme von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu bewältigen. So stieg zum Beispiel zwischen 2013 und 2017 die Zahl der Menschen in den Zielgruppen, denen Hilfen aus dem Fonds gewährt wurden, von 18 944 auf 184 122. Darüber hinaus wuchs die Zahl derer, die aus Mitteln des Fonds Fortbildungen erhielten, von unter 1000 im Jahr 2015 auf 7031 im Jahr 2017 an.

---

8 Das Jahresarbeitsprogramm 2017 wurde im September 2017 und damit außerhalb des Bewertungszeitraums angenommen.

9 Delegierte Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission vom 3. Oktober 2016 über den gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (ABl. L 33 vom 8. Februar 2017).

Der Fonds konnte auch beträchtliche Erfolge im Zusammenhang mit besonders gefährdeten Gruppen verbuchen, zu denen unbegleitete Minderjährige (die Zahl der Plätze speziell für diese Gruppe stieg zwischen 2014 und 2017 von 183 auf 17 070 an) ebenso gehörten wie Flüchtlinge und Asylsuchende aus Regionen wie Nordafrika oder dem Horn von Afrika; dies war auf die bessere Ausstattung der externen Dimension zurückzuführen (für 16 Maßnahmen in verschiedenen Ländern wurden über zwei regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme 30 Mio. EUR zur Verfügung gestellt). Es gibt allerdings wenig Belege für eine Kapazitätenerhöhung in den Bereichen Entwicklung, Überwachung und Evaluierung von Asylsystemen. Obwohl das Neuansiedlungsprogramm der EU bis jetzt große Fortschritte gemacht hat, hat der Fonds nur in begrenztem Maße dazu beigetragen, nationale Neuansiedlungsprogramme aufzulegen, zu entwickeln und umzusetzen. Bis Ende 2017 wurden im Rahmen des EU-Neuansiedlungsprogramms und des EU-Türkei-Abkommens über legale Aufnahme insgesamt fast 26 000 Menschen neu angesiedelt (von insgesamt 74 000). Heute führen 81 % der 27 Mitgliedstaaten, die den AMIF in Anspruch genommen haben, Neuansiedlungen durch, verglichen mit nur 15 % im vorhergehenden Finanzierungszeitraum.

Der AMIF hat große Fortschritte bei Integrationsproblemen ermöglicht. Vor allem erhielten kurzfristige Integrationsmaßnahmen (Einführungskurse in Staatsbürgerkunde, Sprachunterricht usw.) Priorität vor langfristigen Maßnahmen (berufsvorbereitende Ausbildung, Weiterbildung usw.). So bekamen z. B. bis jetzt 1 432 612 Drittstaatsangehörige Integrationshilfe über den Fonds, aber auch der Anteil derjenigen, denen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wurde, stieg an: von 30 % in 2013 auf 44 % in 2016. Beim Ziel der legalen Zuwanderung wurden bisher nur geringe Fortschritte erzielt, was vermutlich an den Kontextfaktoren lag.

Der Bedarf an gerechten, nachhaltigen und wirksamen Rückkehr-/Rückführungsstrategien war in den meisten Mitgliedstaaten ein Ziel von wachsender Bedeutung, und die Anzahl sowohl der freiwilligen als auch der erzwungenen Rückkehrmaßnahmen, die vom Fonds unterstützt wurden, hat stetig zugenommen. Die Zahl der Personen, deren Rückführung aus dem Fonds kofinanziert wurde, stieg von 5904 in 2014 auf 39 888 in 2015 und fiel dann 2017 auf 36 735; die Zahl derjenigen, die mithilfe des Fonds freiwillig zurückkehrten, wuchs um das Zehnfache, und die Zahl der aus dem Fonds kofinanzierten Abschiebungen erhöhte sich von dem Tiefststand von 10 im Jahr 2013 auf den Spitzenwert von 6065 im Jahr 2016.

Die Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Übernahme gemeinsamer Verantwortung wurden hauptsächlich durch Soforthilfe, Umsiedlungsmechanismen und Neuansiedlungsprogramme der EU erreicht.

Die AMIF-Soforthilfe war ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in der Migrationskrise von 2015 und danach. Sie erwies sich als leistungsfähiges Werkzeug zur Stärkung der Solidarität und ermöglichte eine raschere und gezieltere Reaktion auf die Krise.

Was die **Relevanz** angeht, stellte sich bei den Evaluierungen des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID) heraus, dass weitere Fortschritte bei der Anpassung der Prioritäten an die Bedürfnisse – vor allem im Bereich Asyl – erforderlich sind. Dieses Manko des AMIF wurde korrigiert, und es erwies sich, dass mit aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen hinreichend flexibel, breit und allumfassend auf unterschiedliche Bedürfnisse eingegangen werden kann und die meisten nationalen Programme den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten noch entsprechen. Dennoch waren die Mitgliedstaaten im Durchführungszeitraum mit Veränderungen bzw. Differenzierungen der Bedürfnisse konfrontiert, was möglicherweise dazu führen wird, dass die Struktur der

Zuweisungen im Laufe des Durchführungszeitraums angepasst werden muss. Dies könnte zum Beispiel durch eine Anpassung des Verteilungsschlüssels und eine strengere Halbzeitüberprüfung erreicht werden.

Bei der Gestaltung, der Planung und der Programmplanung des Fonds wurden Maßnahmen ergriffen, um die **Kohärenz** und die Komplementarität mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten und mit den einschlägigen zentralen EU-Strategien anderer Politikbereiche sicherzustellen. In der Durchführungsphase arbeiteten die Kommissionsdienststellen sowohl untereinander als auch mit den Mitgliedstaaten aktiv zusammen, überwiegend in Ad-hoc-Sitzungen, um dafür zu sorgen, dass EU-Fonds mit ähnlichen Zielen koordiniert verwendet werden. Auf nationaler Ebene stellte die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten Kohärenz und Komplementarität sicher, indem sie Koordinierungsmechanismen einführte, vor allem Monitoringausschüsse mit Vertretern aus verschiedenen Behörden, die an der Durchführung des Fonds mitwirken.

In Bezug auf die interne Kohärenz (zwischen AMIF-Instrumenten) scheint allerdings die Kommunikation noch verbesserungswürdig zu sein, da Begünstigte über Unions- und Soforthilfemaßnahmen häufig nur unzureichend informiert sind. Dennoch gibt es weder intern noch extern nennenswerte Anhaltspunkte für mangelnde Kohärenz, Überschneidungen und Dopplungen.

Trotz des eher geringen Umfangs des AMIF in Anbetracht der großen Herausforderungen durch die Krise, die in diesem Zeitraum eingetreten ist, hat der Fonds einen beträchtlichen **EU-Mehrwert** erzeugt Der Hauptnutzen auf EU-Ebene entsteht durch die transnationale Dimension bestimmter Maßnahmen (spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen und das Europäische Migrationsnetzwerk) sowie durch die Lastenteilung auf EU-Ebene, die vor allem durch die Soforthilfe und den Umsiedlungsmechanismus im Rahmen nationaler Programme unterstützt wird – beides stichhaltige Beweise für die Anwendung des Solidaritätsprinzips.

Der AMIF hat einen signifikanten EU-Mehrwert erbracht durch (i) Sicherstellung einer wirksamen und effizienten Steuerung der Migrationsströme auf EU-Ebene (Volumen-Effekte), (ii) Optimierung von Migrationssteuerungsverfahren und Ausbau von Know-how und Kapazitäten (Prozess-Effekte), (iii) Ermöglichung einer größeren Menge an Migranten, Asylsuchenden, Flüchtlingen und Drittstaatsangehörigen für die Mitgliedstaaten (Umfang-Effekte) und (iv) Einführung von Innovationen, die auf nationaler und europäischer Ebene hervorgebracht wurden (Rollen-Effekte), wenn auch in geringerem Maße.

Ohne die AMIF-Finanzierung hätte die EU nicht so wirksam auf die Migrationskrise reagieren können, und die Mitgliedstaaten wären weniger gut in der Lage gewesen, zusammenzuarbeiten und Lösungen umzusetzen. Eine Unterbrechung der Unterstützung hätte womöglich (i) einen geringeren Umfang und eine geringere Qualität der durchgeführten Maßnahmen, (ii) Verzögerungen bei der Durchführung oder sogar (iii) eine Unterbrechung der Maßnahmen, auch bei Anwendung der Grundsätze der Solidarität und des gegenseitigen Vertrauens, zur Folge gehabt.

Die **Nachhaltigkeit** des AMIF wurde für die meisten Instrumente durch die Einplanung von Prüfmechanismen in der Programmplanungs- und Durchführungsphase sichergestellt, wenn auch wegen des Charakters der Maßnahmen in geringerem Maße durch Soforthilfe. Was die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien angeht, bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten bei der Konzeption der AMIF-Maßnahmen, aber auch bei der systematischen Erfassung und Überführung gewonnener Erkenntnisse in nationale

Rechtsvorschriften, in die nationale Praxis und in nationale Verfahren, um eine wiederholte Finanzierung derselben (weniger innovativen) Produkte zu vermeiden.

Wie nachhaltig die Wirkungen der Maßnahmen sein werden, hängt wahrscheinlich von den jeweiligen Schwerpunktbereichen ab (Erfolge in den Bereichen Integration und Asyl werden wahrscheinlich von längerer Dauer sein, wenn sie sich auf längerfristige Bedürfnisse beziehen, während Erfolge bei den Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen nachhaltiger sind, wenn sie auf der Basis freiwilliger Rückkehrprogramme durchgeführt und durch Reintegrationsbemühungen unterstützt werden).

3.3 Evaluierung des ISF-BV

Der ISF-BV wird sowohl im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik als auch im Bereich des integrierten Grenzmanagements als **wirksam** betrachtet. Dieser Fonds hat zu Folgendem beigetragen: (i) den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, indem die nationalen Kapazitäten der Mitgliedstaaten gestärkt wurden, nämlich durch die Kofinanzierung des Erwerbs von Ausrüstung durch die Mitgliedstaaten, mit der die Echtheit von Dokumenten für Visumanträge überprüft werden kann, sowie durch die Entwicklung eines Informationssystems zur Koordinierung von Visumanträgen, und (ii) Sicherheitsausrüstung für konsularische Vertretungen in Drittstaaten zu beschaffen. Trotz der Empfehlung in der Ex-post-Bewertung des Außengrenzenfonds, den Kofinanzierungsanteil zu erhöhen, trug der Fonds in vielen Mitgliedstaaten wegen des verzögerten Beginns der Durchführung nur in begrenztem Maß zur konsularischen Zusammenarbeit bei. Die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik wurde auch durch die Einführung und den Betrieb von IT-Systemen unterstützt, wobei besonders das nationale Visa-Informationssystem (VIS) berücksichtigt wurde.

Zu mehr Wirksamkeit der Kontrollen an den Außengrenzen trug der Fonds durch Unterstützungsmaßnahmen bei, die sich insbesondere auf den Erwerb, die Modernisierung, die Aufrüstung und den Austausch von Grenzkontroll- und -überwachungsausrüstung (z. B. Dokumentenprüfgeräte, Kommunikationsausrüstung) erstreckten. Die Kapazität des Grenzmanagements wurde erweitert durch Einführung automatischer Sicherheitsschleusen (automated border control gates), die beschleunigte Kontrollen an mit nationalen und internationalen IT-Systemen verbundenen Grenzübergangsstellen und damit einen effizienteren Informationsaustausch ermöglichen. Ein wichtiger Beitrag auf dem Weg hin zu einer gemeinsamen Visumpolitik war die Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS). Durch Schulungen wurde die Harmonisierung der Praktiken der Visumerteilung gefördert, indem konsularische Bedienstete technische und aktuelle Informationen zu Visa und den entsprechenden Systemen erhielten.

Trotz der Migrations- und Sicherheitskrise hat der Fonds die Umsetzung des integrierten Grenzmanagements gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung über den ISF-BV wirksam unterstützt. Bisher wurden etwa 200 Mio. EUR für spezifische Maßnahmen ausgegeben, um den Erwerb von Ausrüstung für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache durch 14 Mitgliedstaaten zu unterstützen; die Ausrüstung soll bei von Frontex koordinierten gemeinsamen Maßnahmen eingesetzt werden. Dadurch verbesserte sich die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, und die Entwicklung von EUROSUR und IT-Systemen für das Grenzmanagement wurde gefördert.

Der Fonds erleichterte die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex, was auch den Erwerb von Ausrüstung für Frontex-Operationen einschloss.

Bezüglich der direkten Mittelverwaltung können kaum Schlussfolgerungen bezüglich der Wirksamkeit der Beihilfen für Unions- oder Soforthilfemaßnahmen gezogen werden, da im Bezugszeitraum der Zwischenevaluierung nur sehr wenige Maßnahmen abgeschlossen wurden. Soforthilfe wurde von sieben Mitgliedstaaten in Anspruch genommen, insbesondere von Griechenland, Italien und Bulgarien; von entscheidender Bedeutung war die Soforthilfe bei der Bewältigung der Notlagen zu Beginn des Zeitraums und bei der Überbrückung der Finanzierungslücke bis zur Verabschiedung nationaler Programme (so war beispielsweise in einem Mitgliedstaat der Soforthilfebedarf in den Jahren 2014–2017 dreimal so hoch wie die Zuweisungen des nationalen Programms für den gesamten Zeitraum 2014–2020).

Die ursprünglichen Beweggründe und Zielsetzungen des Fonds sind auch nach dem Abflauen der Migrationskrise noch **relevant**. Sowohl in der Programmplanungs- als auch in der Durchführungsphase wurden geeignete Mechanismen vorgesehen, um auf die sich wandelnden Bedürfnisse eingehen zu können. Die Flexibilität des Fonds, die es erlaubt, Mittel zwischen verschiedenen Zielen zu übertragen, hat ermöglicht, dass man sich besser auf Bedarfsänderungen einstellen kann. Allerdings bräuchten die Mitgliedstaaten noch mehr Flexibilität; diese könnte erreicht werden, wenn die vorgeschriebenen Mindestzuweisungen für bestimmte Ziele abgeschafft und die Anzahl der nationalen Ziele reduziert würden.

Der Fonds wird als **kohärent** mit anderen EU- und nationalen Maßnahmen eingestuft. Die Kohärenz und die Komplementarität mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten wurden während der Programmplanung durch Koordinierungsmechanismen sichergestellt, die dann in der Durchführungsphase zum Tragen kamen. Die meisten Mitgliedstaaten haben verschiedene Koordinierungsmechanismen vorgesehen, um die Kohärenz mit ähnlichen Maßnahmen anderer EU-finanzierter Programme sicherzustellen. Zwischen dem ISF-BV und nationalen Maßnahmen im Bereich Visa und Außengrenzen wurden keine Überschneidungen festgestellt. Die Kohärenz bei der Durchführung mit anderen EU-Programmen könnte verbessert werden. Da das Programm Zoll 2020 der Europäischen Union und der ISF-BV sowohl in puncto Sicherheit als auch bei der Aus- und Weiterbildung gemeinsame Ziele aufweisen, wurden potenzielle Synergiebereiche festgehalten. Die Koordinierung zwischen den beiden Initiativen könnte allerdings noch verbessert werden.

Der Fonds sorgte durch innovative Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung für einen **EU-Mehrwert**. Er förderte die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die durch den Fonds ermöglichten Schulungsaktivitäten trugen zu einer Harmonisierung der Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bei. In den Bereichen der konsularischen Zusammenarbeit, bei der Zusammenarbeit mit Drittländern und bei IT-Systemen hätte man einen höheren EU-Mehrwert erwarten können.

Da IT-Großsysteme erhebliche Investitionen erfordern, hätte ohne eine Maßnahme der EU wahrscheinlich eine Mischung unterschiedlichster nationaler IT-Systeme weiterbestanden, was die Fähigkeit der Union zur Erreichung der übergeordneten Ziele ihrer Grenz- und Visumpolitik beeinträchtigt hätte. Im Bereich Visa entstand aufgrund der Nutzung neuer Technologien Mehrwert durch die effizientere Bearbeitung von Visumanträgen mit einem verbesserten Austausch von Daten und Informationen innerhalb und zwischen Mitgliedstaaten. Im Bereich Außengrenzen ergab sich der EU-Mehrwert aus der Entwicklung interoperabler moderner Technologien, die die Effizienz und die Geschwindigkeit des

Schengener Informationssystems (SIS) und des Visa-Informationssystems (VIS) steigerten. Dies führte zu einer intensiveren Vernetzung mit den Schengen-Partnern, was wiederum einen Ausbau der Grenzkontrollen und des Monitorings ermöglichte. Vor diesem Hintergrund werden Investitionen in eine bessere Interoperabilität der IT-Systeme als erforderlich angesehen.

Die **Nachhaltigkeit** von Maßnahmen im Rahmen des ISF-BV hängt von einer kontinuierlichen EU-Finanzierung ab, da mit nationalen Finanzhilfen wohl nicht das gleiche Investitionsniveau sichergestellt werden kann. Insbesondere Investitionen in Infrastruktur, technische Einrichtungen und IT-Systeme weisen eine relativ hohe Nachhaltigkeit auf, da sie in der Regel im Vergleich zu den Anfangsinvestitionen geringere Instandhaltungskosten erfordern. Auch Schulungen spielen eine wichtige Rolle für die langfristige Nachhaltigkeit von Maßnahmen.

3.4 Evaluierung des ISF-P

Beim ISF-P handelt es sich um das erste Förderprogramm der EU, das die polizeiliche Zusammenarbeit, die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie das Risiko- und Krisenmanagement zum Gegenstand hat und das in geteilter Verantwortung mit den Mitgliedstaaten durchgeführt wird (geteilte Mittelverwaltung), da die vorhergehenden Fonds, das CIPS-Programm und das ISEC-Programm, ausschließlich direkt von der Kommission durchgeführt wurden (direkte Mittelverwaltung).

Der Fonds war weitgehend **wirksam** und hat durch Prävention und Bekämpfung der grenzüberschreitenden, schweren und organisierten Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, sowie durch Unterstützung der Koordinierung und Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden zu einer Verbesserung der Sicherheit in der EU beigetragen. Die Zusammenarbeit erfolgte über den Austausch von Informationen zur grenzüberschreitenden Kriminalität, über transnationale Netzwerke und Projekte und über die Beteiligung der Mitgliedstaaten an gemeinsamen Ermittlungsgruppen und am Politikzyklus der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) Auch nationale Maßnahmen, die aus dem ISF-P finanziert wurden, haben dazu beigetragen, die Personalkapazitäten und Personalressourcen zu verbessern, insbesondere durch die Finanzierung von Schulungen und die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Auf der Ergebnisseite haben die genannten Maßnahmen, die im Wege der geteilten Mittelverwaltung finanziert wurden, dazu beigetragen, organisierte kriminelle Gruppen zu zerschlagen, insbesondere durch (i) Bargeldbeschlagnahmungen (über 1,6 Mrd. EUR), (ii) die Schließung von Websites, (iii) Festnahmen, (iv) Beschlagnahmungen von Diebesgut (im Wert von über 90 Mio. EUR) und (v) Beschlagnahmungen von Drogen wie Heroin und Kokain (über 4 Mio.).

Der Fonds ermöglichte den Mitgliedstaaten auch ein besseres Management von Sicherheitsrisiken und Krisen und – in geringerem Maße – einen besseren Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen vor Terroranschlägen und anderen sicherheitsrelevanten Vorfällen.

Der Fonds hat nachweislich dazu beigetragen, die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung umfassender Bedrohungs- und Risikobewertungen auszubauen, obwohl es

sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene relativ wenige aus dem ISF-P finanzierte Projekte gibt. In den Projekten ging es z. B. um den Schutz kritischer Infrastrukturen, die Entwicklung von Informationssystemen und von Wissen über Sprengstoffe, um Schulungen zur Erkennung möglicher „Foreign Fighter“ und um die Erstellung von Analysen zu CBRNE (chemische, biologische, radiologische, nukleare und explosive Stoffe).

Die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, Europol und anderen einschlägigen EU-Stellen wurde durch die Entwicklung von Informationssystemen, die Vernetzung von Datenbanken und Strafverfolgungsanwendungen und die Entwicklung von Plattformen für den Informationsaustausch erleichtert. Insbesondere nutzten Mitgliedstaaten den Fonds, um ihre Verpflichtungen im Rahmen der Umsetzung von EU-Rechtsinstrumenten wie dem Prümer Vertrag und der PNR-Richtlinie zu erfüllen.

Im Bereich der Unionsmaßnahmen wurden mehrere Maßnahmen zu Frühwarnsystemen und zur Zusammenarbeit bei der Krisenprävention finanziert, z. B. die Atlas-Gruppe, die die Abwehrbereitschaft und Wirksamkeit von Spezialeinheiten durch Übungen und andere grenzüberschreitende Austauschprogramme stärken soll, vor allem in Krisensituationen und beim Erwerb und der gemeinsamen Nutzung von taktischer Ausrüstung zur Unterstützung von Spezialeinsätzen.

Trotz der im ISF-P verfügbaren Finanzmittel haben die Mitgliedstaaten nur geringe Fortschritte erzielt bei (i) der Stärkung der verwaltungstechnischen und operativen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, kritische Infrastrukturen zu schützen, (ii) beim Opferschutz und (iii) bei der Konzeption von Fortbildungs- sowie Austauschprogrammen. Auch bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen wurden nur mäßige Fortschritte gemacht, doch sind die meisten Projekte zu diesen operationellen Zielen noch nicht abgeschlossen. Was den Opferschutz angeht, bezogen sich die umgesetzten Maßnahmen schwerpunktmäßig auf Opfer von Menschenhandel, gefolgt von Opfern von Terroranschlägen, Kindesmissbrauch, häuslicher Gewalt, Drogenhandel und Finanzstraftaten.

Die ursprünglichen Beweggründe und Zielsetzungen des Fonds sind auch nach Abflauen der Migrations- und Sicherheitskrise noch **relevant**. Sowohl in der Programmplanungs- als auch in der Durchführungsphase wurden geeignete Mechanismen vorgesehen, um auf die sich wandelnden Bedürfnisse eingehen zu können. In ihren nationalen Programmen wiesen die Mitgliedstaaten die einschlägigen Politikbereiche aus, die in den Politikzyklus der EMPACT-Plattform aufgenommen wurden. Dennoch wollen sich manche auch auf einen Bereich konzentrieren, der eine Herausforderung für sie darstellt: Drogen, Menschenhandel, Cyberkriminalität, Finanzkriminalität oder Korruption.

Die Flexibilität des Fonds, die es erlaubt, Mittel zwischen verschiedenen Zielen zu übertragen, hat dazu beigetragen, dass man sich besser auf Bedarfsänderungen einstellen kann. Allerdings wünschen sich die Mitgliedstaaten noch mehr Flexibilität; diese könnte erreicht werden, wenn die vorgeschriebenen Mindestzuweisungen für bestimmte Ziele abgeschafft und die Anzahl der nationalen Ziele reduziert würden.

Der Fonds wird als **kohärent** eingestuft; seine Ziele ergänzen sich mit anderen nationalen Strategien. Für die Kohärenz und Komplementarität des Fonds mit anderen EU-Finanzierungsinstrumenten wurde in der Entwurfs-, Programmplanungs- und Durchführungsphase Sorge getragen. Um die Kohärenz und die Komplementarität bei der Durchführung sicherzustellen, wurden Koordinierungsmechanismen eingeführt. Den Monitoringausschüssen und den zuständigen Behörden kommt eine zentrale Rolle bei der

Sicherstellung der Kohärenz zu, und verschiedene Arten der Durchführung ergänzten einander. Dennoch besteht ein offensichtlicher Verbesserungsbedarf, was die EU-Agenturen und die interne Kohärenz angeht, da es unter den Begünstigten nur ein geringes Bewusstsein für die Maßnahmen und Projekte im Rahmen des ISF gibt.

Insgesamt betrachtet hat der Fonds durch die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren, durch Vertrauensbildung unter den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und durch die Anwendung und Umsetzung zentraler politischer EU-Strategien einen **EU-Mehrwert** geschaffen (Prozess-Effekte).

Der Fonds hat dazu beigetragen, die Reichweite der Maßnahmen zu vergrößern und ihre Qualität zu erhöhen, was Investitionen in untergeordnete oder hochspezialisierte Bereiche betrifft. Durch den Ankauf von Spitzentechnologie haben sich die Möglichkeiten der nationalen Behörden, Spezialeinsätze mit größerer Reichweite durchzuführen, deutlich verbessert. Darüber hinaus hat der Fonds bewirkt, dass mehr Möglichkeiten für den Wissensaustausch und Schulungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung angeboten werden (Umfang-Effekte).

Der Fonds hat nachweislich zur Harmonisierung der Kriminalpräventionsforschung auf EU-Ebene beigetragen sowie höhere Investitionen ermöglicht und langfristige Maßnahmen in diesem Bereich begünstigt. Er hat außerdem umfangreiche Investitionen, vor allem in IT-Systeme, Schulungen und Spezialausstattung, möglich gemacht (Volumen-Effekte).

Ohne die ISF-P-Finanzierung hätte weder die Qualität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der EU noch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Umsetzung innovativer Lösungen so hoch sein können (Rollen-Effekte).

Im vorhergehenden Finanzierungszeitraum hatten das ISEC- und das CIPS-Programm eine starke transnationale Dimension, da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Voraussetzung für die Förderung war. Die geografische Verteilung der Koordinierungs- und Partnerorganisationen, die Fördergelder erhielten, war äußerst unausgewogen und auf einige wenige Mitgliedstaaten konzentriert. Durch Einführung der geteilten Mittelverwaltung beim ISF-P (ursprünglich 60 % des gesamten Programms und über 70 % nach den Aufstockungen) konnte die Reichweite des Fonds in allen Mitgliedstaaten verbessert werden, obwohl im Bereich der Unionsmaßnahmen noch immer dasselbe geografische Ungleichgewicht besteht wie bei den vorhergehenden Fonds.

Um die **Nachhaltigkeit** des Fonds sicherzustellen, wurde angestrebt, die entsprechenden Maßnahmen an andere, aufgrund von nationalen Prioritäten oder EU-Anforderungen aufgelegte Maßnahmen anzupassen bzw. diese zu ergänzen. Für umfassende Maßnahmen und Mechanismen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit sowohl im Wege der geteilten als auch der direkten Mittelverwaltung wurde in der Programmplanungs- und in der Durchführungsphase Sorge getragen. Dennoch ist schwer zu sagen, ob die Auswirkungen auf die Zielgruppen und auf bestimmte Bereiche wirklich von Dauer sein werden, weil die meisten Projekte noch nicht abgeschlossen sind.

3.5 Effizienz, Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Bezüglich der **Effizienz** hat die Evaluierung im Rahmen der verfügbaren Daten ergeben, dass insgesamt betrachtet die Ergebnisse der Fonds sowohl bei den Personal- als auch bei den

Finanzressourcen zu vertretbaren Kosten erreicht wurden. Dennoch haben viele Mitgliedstaaten Probleme mit den EU-Leitlinien, den gemeinsamen Indikatoren und dem Zeitplan für Berichterstattung und Monitoring. Trotz der erreichten Verfahrensvereinfachungen kann davon ausgegangen werden, dass der vermeintliche Verwaltungsaufwand die Effizienz hemmt.

Es wurde festgestellt, dass die in der horizontalen Verordnung (EU) Nr. 514/2014 festgelegten, sowohl für den AMIF als auch den ISF geltenden einheitlichen Verfahren für alle von den Fonds erfassten Bereiche zu einer **Vereinfachung** geführt haben. Die vereinfachte Kostenoption wurde nur in wenigen Mitgliedstaaten genutzt, die allerdings dieses Verfahren im Hinblick auf die **Verringerung des Verwaltungsaufwands** als effizient bezeichneten. Dennoch konnten mit den Maßnahmen der Fonds zur Verfahrensvereinfachung und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands die angestrebten Ziele nur teilweise erreicht werden. Trotz Verbesserungen bei der Verfahrensvereinfachung gibt es derzeit kaum Anhaltspunkte für eine signifikante Verringerung des Verwaltungsaufwands. Die Monitoring-, Berichterstattungs- und Überprüfungsmaßnahmen werden nach wie vor als Belastung empfunden, und die Mitgliedstaaten haben um weitere Orientierungshilfen zur Erfüllung der EU-Anforderungen gebeten. Auch wurde beklagt, dass die Anforderungen an die Berichterstattung und einige irrelevante gemeinsame Indikatoren die Verwaltungslast zusätzlich erhöhten.

4 HALBZEITÜBERPRÜFUNG

Der vorliegende Zwischenbericht umfasst im Einklang mit Artikel 57 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 eine Bewertung der für alle drei Fonds geplanten Halbzeitüberprüfung.

Der Prozess wurde im Juni 2017 mit der Versendung eines Bedarfsermittlungsbogens an die Mitgliedstaaten begonnen. Damit sollten die Mitgliedstaaten Gelegenheit erhalten, sich dazu zu äußern, ob und inwiefern die nationalen Programme überarbeitet werden müssten, sowie ihren (finanziellen) Bedarf für den verbleibenden Zeitraum 2018–2020 einzuschätzen. Dem Fragebogen war ein Merkblatt beigefügt, in dem die wichtigsten Entwicklungen der EU-Politik der letzten Jahre skizziert waren, die bei der Einschätzung des zukünftigen Bedarfs berücksichtigt werden sollten. Danach führte die Kommission eine detaillierte Analyse der Antworten der Mitgliedstaaten durch, und zwischen der Kommission und den meisten Mitgliedstaaten wurden bilaterale Dialoge abgehalten, um den Durchführungsgrad der Fonds, den angegebenen Bedarf und den Ausblick auf die verbleibenden Jahre ausführlich zu diskutieren.

Im Anschluss an diese Diskussionen wurde eine im Rahmen der Halbzeitüberprüfung auszuzahlende Sonderzuweisung in Höhe von 128 Mio. EUR für die nationalen Programme nur für das Instrument Außengrenzen und Visa vorgesehen, im Einklang mit der Rechtsgrundlage dieses Instruments. Dies lag insbesondere daran, dass für den AMIF und den ISF-P keine zusätzlichen Mittel geplant waren und dass die meisten nationalen Programme der Mitgliedstaaten im Rahmen dieser beiden Fonds in den letzten Jahren aufgrund der Migrations- und Sicherheitskrise mehrfach überarbeitet wurden.

Schlussendlich ermöglichte die Halbzeitüberprüfung eine Neuausrichtung der Prioritäten der nationalen Programme an den aktuellen politischen Initiativen und eine Anpassung an die neu

entstandene Situation in den Bereichen Sicherheit, Außengrenzen und Migration. Die Bereitstellung einer finanziellen Sonderzuweisung für den ISF-BV war in jedem Fall sehr wichtig, da sie eine neue Schwerpunktsetzung bei spezifischen Prioritäten und Bedürfnissen auf Mitgliedstaatenebene ermöglichte. Darüber hinaus wird der in diesem Zusammenhang angegebene Finanzbedarf der Mitgliedstaaten (Forderung zusätzlicher Mittel im Haushaltsplanentwurf 2019 für den Bereich Rückkehr/Rückführung und Hotspots) im Verlauf der jährlichen Haushaltsverfahren sorgfältig geprüft werden.

5 SCHUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

5.1 Wirksamkeit

Die Fonds wurden überwiegend als wirksam erachtet und erwiesen sich insgesamt als wichtige Instrumente zur Bewältigung schwieriger Situationen im Bereich Migration und Sicherheit, trotz des signifikanten Anstiegs der Herausforderungen, für die sie eingesetzt wurden.

Der **AMIF** war ein wichtiges Instrument für den Umgang mit der schwierigen Situation, weil er sowohl kurzfristige Soforthilfemaßnahmen als auch einen eher langfristigen Kapazitätsaufbau im Bereich Asyl, Integration und Rückkehr/Rückführung ermöglichte. Der Fonds trug insbesondere zu einer Stärkung der Aufnahme- und Bearbeitungskapazitäten der Mitgliedstaaten bei, als diese mit den enormen Migrationsströmen konfrontiert waren. Zwar kam es bei der legalen Zuwanderung bisher kaum zu Verbesserungen, doch konnten die Mitgliedstaaten im Bereich der Integration, darunter auch beim Aufbau von Kapazitäten, moderate Fortschritte erzielen. Kurzfristigen Integrationsmaßnahmen wurde Priorität gegenüber langfristigen eingeräumt, doch die Erfolge sind bisher noch nicht spürbar, da die Integration ein langwieriger Prozess ist. Der Fonds hat dazu beigetragen, dass die Rückkehr-/Rückführungsquoten kontinuierlich gestiegen sind.

Der **ISF-BV** erwies sich für die Erleichterung des legalen Reiseverkehrs als wirksam. Der Beitrag des Fonds zu einer engeren konsularischen Zusammenarbeit und zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern war dagegen begrenzt. Der Fonds unterstützte die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik durch Schulungen und die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen (insbesondere das Visa-Informationssystem).

Der **ISF-P** trug durch Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Prävention und Bekämpfung der grenzüberschreitenden, schweren und organisierten Kriminalität, einschließlich des Terrorismus, dazu bei, die Sicherheit in der EU zu erhöhen; dies geschah durch (i) Maßnahmen gegen Finanz- und Wirtschaftskriminalität, Cyberkriminalität und Drogenhandel; (ii) Investitionen in IT-Systeme und Betriebsausrüstung, (iii) Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, z. B. Beteiligung an gemeinsamen Ermittlungsgruppen, und (iv) den EMPACT-Politikzyklus.

Der ISF-P hat außerdem eine Verbesserung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zu einem wirksamen Management von Sicherheitsrisiken und Krisen bewirkt, und zwar durch (i) Ausarbeitung umfassender Bedrohungs- und Risikobewertungen, (ii) Einrichtung sektorspezifischer Frühwarnsysteme, (iii) Mechanismen für die Zusammenarbeit und (iv) die Aufrüstung und Beschaffung von Ausrüstung, die es ermöglicht in Krisensituationen oder Notlagen angemessener zu reagieren.

5.2 Effizienz

Die verfügbaren Daten legen nahe, dass insgesamt betrachtet die Ergebnisse der Fonds sowohl bei den Personal- als auch bei den Finanzressourcen zu vertretbaren Kosten erreicht wurden, mit wenigen Einschränkungen. Das aus Erfahrungen mit früheren Projekten gewonnene Wissen und die Fachkompetenz sowie die Flexibilität der nationalen Programme sorgten für Effizienz.

Darüber hinaus nannten die Mitgliedstaaten eine Reihe von Aspekten, die sich angeblich negativ auf die Effizienz auswirkten: die Zuweisung von Mindestprozentsätzen für nationale Ziele, komplexe und regelmäßig wiederkehrende Berichte, unzureichend ausgearbeitete gemeinsame Indikatoren und schlecht abgestimmte Berichts- und Monitoringzeitpläne.

Insgesamt konnten die Ziele der Soforthilfemaßnahmen und der Unionsmaßnahmen sowie die der Maßnahmen mit indirekter Mittelverwaltung im Hinblick auf Personal- und Finanzressourcen zu vertretbaren Kosten erreicht werden.

5.3 Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Der AMIF und der ISF haben – verglichen mit früheren Zeiträumen – zu einer verhältnismäßigen Vereinfachung geführt, obwohl es zum jetzigen Zeitpunkt noch kaum Anhaltspunkte für eine signifikante Verringerung des Verwaltungsaufwands gibt. Die mehrjährige Programmplanung ermöglichte es, dass innerhalb des siebenjährigen Zeitrahmens auf neu entstehende Bedürfnisse eingegangen werden kann und hohe Investitionen langfristig verwaltet werden können. Insgesamt wurden die meisten innovativen Maßnahmen (z. B. vereinfachte Kostenoptionen, mehrjährige Programmplanung, vereinfachtes Management und Kontrollsystem) als besonders vorteilhaft beurteilt und haben zu einer Vereinfachung geführt, wenn auch weitere Orientierungshilfen erbeten wurden (so wird beispielsweise die vereinfachte Kostenoption als positiv wahrgenommen, obwohl ihre Vorteile den Begünstigten nicht vermittelt wurden und diese sie somit auch nur zögerlich in Anspruch nehmen). Trotz der Vereinfachungen haben die nationalen Vorschriften und Verfahren im Rahmen der nationalen Programme anscheinend zu einem mäßigen Anstieg des Verwaltungsaufwands geführt. Im Bereich der direkten Mittelverwaltung erwiesen sich die Verfahren als angemessen, klar und transparent, und es wurden keine zusätzlichen Belastungen für Mitgliedstaaten oder Begünstigte geschaffen.

5.4 Relevanz

Die Fonds und ihre Prioritäten und Ziele erwiesen sich sowohl im Hinblick auf ihre Darlegung in den spezifischen Verordnungen als auch in der jährlichen Arbeit als nach wie vor relevant. Trotz der unterschiedlichen und sich verändernden nationalen Kontexte kamen sie den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten entgegen. Durch die Migrations- und Sicherheitskrise wurden erhebliche Mittelaufstockungen erforderlich, sodass der für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 verfügbare Haushalt von 6,9 Mrd. EUR auf 10,8 Mrd. EUR erhöht wurde. Die Soforthilfe hat (in höherem Maßstab als ursprünglich vorgesehen) dazu beigetragen, die Relevanz der Fonds sicherzustellen.

Die wichtigsten Mechanismen, mit denen die Relevanz der Fonds gewahrt werden konnte, waren (i) der politische Dialog[10] und die Beratungsmethode während der Programmplanungsphase, (ii) die Überwachung sowohl durch die zuständigen Behörden als auch durch die Monitoringausschüsse, (iii) die Möglichkeit, Haushaltsanpassungen und -mittelübertragungen vorzunehmen, und (iv) die Halbzeitüberprüfung.

Trotz der nachweislichen Relevanz der Fonds stellte sich aber auch heraus, dass bei der Umsetzung der nationalen Programme mehr Flexibilität erforderlich ist. Als größte Schwachstelle erwies sich die Fragmentierung von Maßnahmen gemäß mehreren nationalen Zielsetzungen, wodurch die Zusammenfassung von Ressourcen für zentrale Prioritäten verhindert und die Umsetzung zielübergreifender Projekte erschwert wurde. Darüber hinaus entspricht es nicht den Bedarfsänderungen in den Mitgliedstaaten während der Durchführungsphase, wenn Zuweisungen zu Beginn des Programmplanungszeitraums auf der Grundlage von Statistiken festgelegt werden.

5.5 Kohärenz und Komplementarität

Die Fonds standen mit anderen Fonds und Initiativen im Einklang und ergänzten diese, es wurden weder Überschneidungen noch Dopplungen festgestellt. Die internen Instrumente (nationale Programme, Soforthilfen usw.) ergänzen sowohl einander als auch andere Finanzierungsinstrumente der EU (wie z. B. den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds) und nationale Haushalte.

Die meisten Mitgliedstaaten haben in der Durchführungsphase verschiedene Koordinierungsmechanismen vorgesehen, um sicherzustellen, dass die Fonds kohärent mit ähnlichen Maßnahmen anderer EU-finanzierter Programme sind und diese ergänzen. Zu diesen Mechanismen gehören der interinstitutionelle Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit von Behörden, die für verschiedene EU-Fonds zuständig sind, sowie bestimmte institutionelle Regelungen zur Sicherstellung von Koordinierung und Synergieeffekten. Die Monitoringausschüsse und die zuständigen Behörden spielen eine ausschlaggebende Rolle für die Sicherstellung von Synergieeffekten und die Vermeidung von Überschneidungen und Doppelfinanzierungen, indem sie regelmäßig mit anderen nationalen Institutionen, die andere Fonds (einschließlich EU-Fonds) durchführen, und mit Ansprechpartnern in anderen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

Im Bereich der direkten Mittelverwaltung weisen sowohl die Soforthilfe als auch die Unionsmaßnahmen Kohärenz und Komplementarität in Bezug auf Maßnahmen auf, die durch andere EU-Fonds oder durch Agenturen der EU unterstützt werden. Dennoch war hier ein gewisser Verbesserungsbedarf erkennbar, da die Begünstigten vieler Projekte nicht besonders gut über andere Maßnahmen im Rahmen der Fonds informiert waren.

[10] Die politischen Dialoge mit den Mitgliedstaaten wurden erstmals zur Vorbereitung der mehrjährigen nationalen Programme für den AMIF und den ISF eingeführt. Sie waren ein wichtiges Element bei der Initiierung der Ausarbeitung nationaler Programme. Dadurch wurde ein ganzheitliches Herangehen an alle Aspekte des nationalen Programms eines Mitgliedstaats mit einer umfassenden Diskussion der EU-politischen Ziele und nationalen Prioritäten ermöglicht.

5.6 EU-Mehrwert

Insgesamt betrachtet haben die Fonds trotz ihres angesichts der Herausforderungen der Krise vergleichsweise geringen Umfangs einen erheblichen Mehrwert für die EU geschaffen; dies erfolgte durch (i) Unterstützung von Maßnahmen mit transnationaler Dimension, (ii) Lastenteilung zwischen Mitgliedstaaten, (iii) Ausbau nationaler Kapazitäten, (iv) Optimierungsverfahren in Bezug auf Migrationssteuerung, (v) Sicherstellung von Synergieeffekten, (vi) vertiefte Zusammenarbeit der mit der Bearbeitung von Visumanträgen befassten Akteure, (vii) Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, (viii) grenzüberschreitende Projekte, (ix) Vertrauen der Strafverfolgungsbehörden untereinander, (x) Mitarbeiterschulungen usw. Ohne die Fonds hätte die EU weniger gut auf die Migrationskrise und Sicherheitsprobleme reagieren können (sie hätte z. B. weniger Personal und Dienstleistungen zur Verfügung stellen können, und die nationalen Behörden wären nur begrenzt zur Bereitstellung wirksamer Hilfen für Asylsuchende, Flüchtlinge und andere Drittstaatsangehörige in der Lage gewesen).

Aus finanzieller Sicht wäre ohne diese EU-Fonds, d. h. nur mit nationalen Finanzmitteln, die wirksame und effiziente Umsetzung der Maßnahmen – etwa im Bereich der Neuansiedlung, Terrorismusbekämpfung oder Grenzausstattung, einschließlich für die Frontex-Agentur – nicht möglich gewesen. Wegen unzureichender nationaler Mittel hätten die Maßnahmen nur mit sehr viel größeren Schwierigkeiten und keineswegs im derzeit geplanten Maßstab bzw. Zeitrahmen durchgeführt werden können.

Was die direkte Mittelverwaltung angeht, hätte sich bei ausschließlich nationaler Finanzierung, d. h. ohne die Mittel für Soforthilfen und Unionsmaßnahmen, die Umsetzung weitaus schwieriger gestaltet und wäre nur in sehr viel kleinerer Größenordnung und mit geringerer Gesamtwirkung möglich gewesen. Einer der wichtigsten Vorteile im Zuge dieser Maßnahmen war eine intensivere Zusammenarbeit sowohl zwischen als auch innerhalb von Mitgliedstaaten mit einem entsprechenden Austausch von Informationen, Know-how und bewährten Praktiken. Dies ermöglichte ein zeitnahes und effizientes Handeln im Zusammenhang mit den Migrationsströmen und den damit verbundenen Notsituationen.

Die im Wege der indirekten Mittelverwaltung finanzierten Maßnahmen brachten einen Mehrwert für die EU, indem vorhandene Synergien zwischen Interessenträgern unterschiedlicher Ebenen (international, EU, Mitgliedstaaten) verstärkt wurden; dies ermöglichte die Entwicklung eines kohärenten Vorgehens der EU im Hinblick auf neu entstehende Herausforderungen.

5.7 Nachhaltigkeit

Bei den Durchführungsmechanismen aller Fonds besaß die Nachhaltigkeit einen besonderen Stellenwert; bei der Soforthilfe war dieser aufgrund des Notfallcharakters der Maßnahmen nicht ganz so hoch.

Beim AMIF schwankt die Nachhaltigkeit der nach Abschluss einer Maßnahme bestehen bleibenden Effekte je nach Instrument und Mitgliedstaat:

- In den Bereichen Integration und Asyl besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit für das Andauern der Erfolge, wenn eine Maßnahme von Anfang an auf längerfristige Bedürfnisse ausgerichtet ist;

- im Bereich der Rückkehr/Rückführung sind Ergebnisse dann nachhaltig, wenn sie auf Programmen zur freiwilligen Rückkehr basieren und von Reintegrationsbemühungen flankiert werden.

Im Rahmen des ISF sind zahlreiche Maßnahmen von Natur aus langfristig, da sie in der Regel konzipiert werden, um auch nach der Unterstützung aus dem Fonds weiterzuwirken (Investitionen in Infrastruktur, Einrichtungen und IT-Systeme). Andere Maßnahmen (Schulungs- und Zusammenarbeitsmechanismen) haben durch den Ausbau von Fachkompetenz und Wissen und die Qualifikation des mit der Verwaltung und Durchführung von Projekten befassten Personals zur Nachhaltigkeit von Maßnahmen beigetragen.

Die finanzielle Nachhaltigkeit (Maßnahmen, die nach dem Ende der Unterstützung aus den Fonds weitergeführt werden können) ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Einige Maßnahmen wie die mehrjährigen oder „Train-the-Trainer"-Projekte scheinen eher in der Lage zu sein, sich selbst zu tragen, während dies für andere offenbar nicht zutrifft (z. B. das Europäische Migrationsnetzwerk). Darüber hinaus hängt die Nachhaltigkeit bestimmter anderer Maßnahmen (Unionsmaßnahmen, nationale Programme, Soforthilfe) von ihrem Niveau oder ihrer Priorität und/oder Dringlichkeit und der Verfügbarkeit alternativer Ressourcen ab.

5.8 Aspekte für zukünftige Überlegungen

- Das ganzheitliche Konzept und die ganzheitliche Struktur der Mechanismen der Fonds (nationale Programme zum Aufbau langfristiger Kapazitäten, Soforthilfen zur Verringerung des unmittelbaren Drucks und klar durchdachte, sinnvoll ineinandergreifende Unionsmaßnahmen) sollten beibehalten werden und als Modell für den kommenden Programmplanungszeitraum dienen. Auch die Trennung zwischen Außengrenzen und Visa sollte beibehalten werden.
- Um die Wirksamkeit der Fonds zu erhöhen und den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, bestimmte Ziele, die zu besseren Ergebnissen führen könnten, zu priorisieren, sollten die nationalen Programme schwerpunktbezogener sein.
- Künftige Fonds (und deren Anwendungsbereich) müssen so konzipiert werden, dass sie eine umfassende Bandbreite von Bedürfnissen abdecken und flexibel auf Veränderungen reagieren können. Das Aufsplitten der nationalen Programme auf mehrere Ziele mit Mindestfinanzierungssätzen sollte überdacht werden, um die Flexibilität zu erhöhen.
- Der Anwendungsbereich des ISF muss in Zukunft möglicherweise weiter angepasst werden, um den neuen politischen Initiativen gerecht zu werden, mit denen die operative Zusammenarbeit und der Informationsaustausch intensiviert werden sollen.
- Die mehrjährige Programmplanung sollte für den kommenden Finanzierungszeitraum aufrechterhalten werden.
- Ein Soforthilfeinstrument sollte beibehalten und seine Kapazität weiter ausgebaut werden, sodass bei veränderten Bedingungen rasch und effizient reagiert werden kann.
- Bereits in einer frühen Konzeptionsphase sollte ein vollständiger gemeinsamer Monitoring- und Evaluierungsrahmen ausgearbeitet werden, um von vornherein eine konsistente und einheitliche Überwachung des Fortschritts und der Wirksamkeit sicherzustellen. Dazu sollten auch genauer definierte Indikatoren mit Ausgangs- und

Zielwerten gehören, ebenso wie vereinfachte Verfahren, Orientierungshilfen und zeitliche Vorgaben.

- Wichtig ist auch die Anpassungsfähigkeit des Systems zur Verteilung der Finanzmittel (Verteilungsschlüssel und Halbzeitüberprüfung), um angemessen auf sich verändernde Bedürfnisse reagieren zu können.
- Auch sollte man sich weiterhin um eine bessere Zusammenarbeit, Koordinierung und strategische Steuerung bei der Durchführung der Fonds, ihrer verschiedenartigen Maßnahmen und anderer Initiativen auf EU-Ebene bemühen.
- Die Bereitstellung von Unterstützung über die Fonds und all ihre Instrumente sollte fortgeführt werden; dadurch würde klar hervorgehoben, wie wichtig Solidarität und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sind.
- Schon bei der Konzeption und der Auswahl der Projekte sollte auf Nachhaltigkeit geachtet werden, und zwar sowohl auf die finanzielle Nachhaltigkeit als auch auf die Nachhaltigkeit der Wirkungen.