



Evaluierung der EU-Innenfonds

Zwischenevaluierung des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (Border Management and Visa Instrument, BMVI) der Europäischen Union

Evaluierungsbericht

Förderperiode 2021 – 2027



Inhalt

Kurzfassung	iv
1 Hintergrund der Evaluierung	1
1.1 Politischer Hintergrund.....	1
1.2 Methodik.....	2
2 Wirkungslogik	3
Impact Ebene.....	4
Outcome Ebene.....	4
Indikatorik	4
Output Ebene.....	5
3 Sachstand	7
4 Evaluierungsergebnisse	7
4.1 Relevanz.....	8
4.2 Effektivität	12
4.3 Effizienz	17
4.4 Kohärenz	20
4.5 EU-Mehrwert.....	24
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26
Anhang	28
A. Methodisches Vorgehen	28
B. Evaluierungsmatrix	30
C. Erhebungsinstrumente.....	36
D. Literaturverzeichnis.....	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell des BMVI	6
--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über ausgewählte Interviewpartner*innen.....	28
---	----

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
BGA	Begleitausschuss
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMVI	Border Management and Visa Instrument
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BPOL	Bundespolizei
BPOLG	Bundespolizeigesetz
BPOLP	Bundespolizeipräsidium
BVA	Bundesverwaltungsamt
CCEI	Instrument für Zoll und Zollkontrollausrüstung
DG HOME	Generaldirektion Migration und Inneres
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte e.V.
EU-KOM	Europäische Kommission
EUROPOL	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
FHRV	Finanzhilferahmenvereinbarungen
GCR	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
IBM	European Integrated Border Management
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IPA	International Police Association
ISF	Innerer Sicherheitsfonds
ITSI	IT-System für die Innenfonds
NAP	Nationaler Aktionsplan
NP	Nationales Programm
PB	Prüfbehörde
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PIU	Passenger Information Unit
SZ	Spezifisches Ziel
TZ	Teilziel
UN-BRK	UN Behindertenrechtskonvention
VB	Verwaltungsbehörde

Kurzfassung

Evaluierungsgegenstand und Hintergrund

Das von der Generaldirektion Migration und Inneres verwaltete Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (Border Migration and Visa Instrument, BMVI) wurde vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat beschlossen, um die Mitgliedsstaaten im Rahmen von Projektförderungen bei der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Grenzverwaltung und Visumpolitik zu unterstützen.

Das übergeordnete politische Ziel des BMVI ist es, durch die Sicherstellung einer „solide[n] und wirksame[n] integrierte[n] europäische[n] Grenzverwaltung an den Außengrenzen“ zu einem „hohen Maß an Sicherheit in der Union“ beizutragen. Als Voraussetzung zur Erreichung dieser politischen Zielsetzung werden in der EU-Verordnung weiterhin spezifische Ziele genannt. So soll das BMVI durch die eine „wirksame europäische integrierte Grenzverwaltung“ sowie „eine gemeinsame Visumpolitik“ hierzu Unterstützung leisten.

Das BMVI wird durch das Bundespolizeipräsidium in Potsdam verwaltet, dem diese Aufgabe vom Bundesministerium des Innern übertragen wurde, woraufhin eine Verwaltungsbehörde und eine Prüfbehörde eingerichtet wurde und zu deren Aufgaben unter anderem die Vorhabenauswahl und Programmverwaltung zählt. Zudem wurde ein Begleitausschuss (BGA) eingerichtet, der ab dieser Förderperiode vorgeschrieben ist und eine beratende, steuernde und in Teilen prüfende Rolle gegenüber der Verwaltungsbehörde einnimmt.

Gemäß der EU-Dachverordnung 2021/1060 ist der Erfolg des BMVI von den Mitgliedsstaaten anhand der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert jeweils im Rahmen einer Halbzeit- und einer Schlussevaluierung zu überprüfen. Im Einzelnen ist zu überprüfen, inwieweit der Fonds und die damit geförderten Projekte zweckmäßig sind und:

- einen Beitrag zur Erreichung der erklärten Ziele zu vertretbaren Kosten leisten,
- zur Deckung des sich entwickelnden Bedarfs im Bereich der inneren Sicherheit der EU beitragen und
- in Übereinstimmung mit anderen Finanzierungsquellen oder -modalitäten einen EU-Mehrwert bieten.

Weiterhin sind Probleme, die sich auf die Programme auswirken können, zu ermitteln und Möglichkeiten zu deren Lösung zu entwickeln.

Methodik

Die Zwischenevaluierung des BMVI folgt einem theoriebasierten Ansatz dessen Ausgangspunkt die dem untersuchten Programm zugrundeliegenden Annahmen über ursächliche Zusammenhänge zwischen seinen Maßnahmen und Zielen ist. Die Analyse der Relevanz, Kohärenz und Effizienz des BMVI basiert weiterhin auf einem vergleichenden Ansatz, unter Einbezug dokumentarischer und empirischer Daten. Die Evaluierungsergebnisse basieren auf der Auswertung von 12 Programmdokumenten sowie Interviews mit vier Projektverantwortlichen, vier Mitgliedern des Begleitausschusses, zwei Vertreter*innen der Verwaltungsbehörde und einem EU Desk-Officer. Sämtliche Programm- und Projektdokumente, Interviewtranskripte wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.

Zentrale Ergebnisse

- Die Indikatorik des BMVI ist zur Bewertung des Programmerfolgs bzw. seiner Zielerreichung nur bedingt aussagekräftig. Mehrere Ergebnisindikatoren eignen sich nicht zur Operationalisierung der spezifischen Ziele, da sie nicht ausschließlich durch das Programm erreicht werden können, sondern ebenfalls von verschiedenen nicht kontrollierbaren äußeren Einflussfaktoren (z.B. Entwicklung des tatsächlichen Kriminalitätsgeschehens im jeweiligen Verbrechensbereich, Zufallsfunde) abhängen. Sie können daher auch nicht zweifelsfrei einzelnen Projekten oder Maßnahmen zugeschrieben werden. Ein weiterer Teil von Indikatoren gibt lediglich Auskunft darüber, ob die Voraussetzungen zur Erreichung eines Ziels erfüllt werden, jedoch nicht darüber, ob es tatsächlich erreicht wurde.
- Der Begleitausschuss wurde konstituiert und verfügt über eine Geschäftsordnung. Manchen Beteiligten ist noch unklar, inwiefern er in der Lage sein wird, seiner Steuerungsfunktion nachzukommen.
- Die Befragten verfügen bislang kaum über Erfahrungen mit ITSI, stehen dem System bislang aber z.T. kritisch gegenüber. Die Dokumentenanalyse liefert zudem Hinweise hinsichtlich Verbesserungspotentiale.
- Zwischen den Innensicherheitsfonds bestehen auf nationaler Ebene mehrere Koordinierungsmechanismen. Zudem bestätigt sich eine klare thematische Abgrenzung zwischen den Fonds und deren gegenseitige Ergänzung. Mit anderen EU-Fonds bestehen hingegen weniger Absprachen, beispielsweise zu möglichen Kofinanzierungen oder zur Nutzung von Schnittstellen auf operativer Ebene. Der Begleitausschuss, der durch seine unterschiedlichen Akteure zur Komplementarität der unterschiedlichen Fonds beitragen könnte, ist noch nicht eingebunden. Zudem gibt es wenig Anhaltspunkte über Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene.
- Aus der Gesamtschau der Evaluierungsergebnisse ist zu schließen, dass die Zwischenevaluierung zu einem viel zu frühen Zeitpunkt im Umsetzungsverlauf der aktuellen Förderperiode durchgeführt wurde. Aufgrund des verzögerten Programmstarts und der damit einhergehenden Tatsache, dass sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befindet, können viele Evaluierungsfragen nicht oder nur in Teilen beantwortet werden.

Empfehlungen

- Das Indikatorenset sollte methodisch überprüft und überarbeitet werden. Hierzu sollten die jeweiligen Verantwortlichen methodisch beraten werden, insbesondere dazu, wie Indikatoren SMART, also
 - **spezifisch**, d.h. immer nur auf einen Sachverhalt bezogen,
 - mittels empirischer Methoden (z.B. Beobachtung, Befragung) **messbar**,
 - mittels der dafür eingesetzten (Projekt-)Maßnahmen tatsächlich **erreichbar**,
 - zur Abbildung des jeweiligen (Projekt-)Ziels **relevant** und
 - **zeitgebunden**, d.h. mit einem Zeitpunkt versehen, zu dem der Indikator erreicht werden soll, formuliert werden können.

Wichtig ist hierbei insbesondere, dass sie in einem direkten (verifizierbaren) Zusammenhang mit den jeweiligen Projektaktivitäten stehen, mit deren Hilfe sie erreicht werden sollen und, dass sie eine Veränderung auf der Wirkungsebene abbilden, auf die sie sich beziehen.

Da projektspezifische Indikatoren, wie sie die VB BMVI auf Projektebene verwendet, aufgrund der Vielfalt der Projektziele auf Programm- bzw. europäischer Ebene i.d.R. nicht vergleichbar sind, sollte die Einführung sogenannter Meta-Indikatoren in Erwägung gezogen werden. Diese Meta-Indikatoren, die beispielsweise den Anteil der erreichten projektspezifischen Indikatoren messen, sollten von der EU-KOM vorgegeben werden.

- Die Projektträger sollten frühzeitig in der Anwendung von ITSI geschult und beraten werden, um Reibungsverluste bei dessen Nutzung zu minimieren. Zur Steigerung der Nutzerfreundlichkeit sollten die genannten Verbesserungspotentiale geprüft und soweit technisch möglich umgesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere:
 - die Möglichkeit einer interaktiven Bearbeitung von Projektanträgen,
 - die Vermeidung von Medienbrüchen,
 - die Vereinfachung von Formulierungen und Abfragen sowie deren bessere Strukturierung,
 - die Öffnung des Zugriffs auf ITSI für weitere Nutzergruppen,
 - eine Vereinfachung und Beschleunigung des Antragsverfahrens insgesamt sowie
 - die Verbesserung der Transparenz des Auswahlverfahrens, insbesondere im Hinblick auf die dabei angewendeten Förder- bzw. Auswahlkriterien.

- Zur Sicherstellung der Kohärenz der Innensicherheitsfonds – und ggf. aller unter der Dachverordnung laufenden Strukturfonds (z.B. ESF+, EFRE) – sollten die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den jeweiligen Begleitausschüssen institutionalisiert und die daraus hervorgehenden Ergebnisse dokumentiert werden. Insbesondere könnte auf Projektebene gezielt nach Schnittstellen gefahndet werden, die Potentiale für Synergien (z.B. im Hinblick auf Wissenstransfer oder Kosteneffizienz) bieten. Den Projektträgern sollte schließlich Klarheit darüber verschafft werden, wie Schnittstellen zu identifizieren sind und zur Erzeugung von Synergien (z.B. über gemeinsame Investitionen in Ausrüstung und deren Nutzung) genutzt werden können.

- Zukünftige Zwischenevaluierungen sollten zeitlich an den Umsetzungsstand des Fonds gekoppelt und erst dann durchgeführt werden, wenn sich zumindest ein nennenswerter Anteil von Projekten bereits soweit in Umsetzung befindet, dass bereits messbare Ergebnisse erzielt wurden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Nationalen Programme unterschiedlich schnell fortschreiten, sollte schließlich der avisierte gemeinsame Zeitplan für deren Evaluierung überdacht und ggf. zugunsten individualisierter Evaluierungspläne aufgegeben werden.



1 Hintergrund der Evaluierung

Dieser Bericht enthält die zentralen Ergebnisse der Zwischenevaluierung des nationalen deutschen Programms des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (Border Management and Visa Instrument, BMVI). Der von der Generaldirektion Migration und Inneres (DG Home) verwaltete EU-Innenfonds wurde vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat beschlossen (Europäische Union, 2014, 2021b, 2021c), um die Mitgliedsstaaten im Rahmen von Projektförderungen bei der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Grenzverwaltung und Visumpolitik zu unterstützen. Gemäß der EU-Dachverordnung 2021/1060 (Europäische Union, 2021a) ist der Erfolg des Fonds von den Mitgliedsstaaten anhand der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert jeweils im Rahmen einer Halbzeit- und einer Schlussevaluierung zu überprüfen. Als Leitlinie für diese Evaluierung wurde ein Evaluierungsplan erstellt, der wichtige Hinweise zur Eingrenzung des Evaluierungsgegenstands sowie zur operativen und strategischen Steuerung der Evaluierungen enthält (GIZ, 2023). Aufbauend darauf wurde in einem Inception Bericht die Methodik und praktische Umsetzung dieser ausgeführt.

Zentrale Aufgabe der Halbzeitevaluierung ist es zu überprüfen, inwieweit der Fonds und die damit geförderten Projekte zweckmäßig sind und:

- einen Beitrag zur Erreichung der erklärten Ziele zu vertretbaren Kosten leisten,
- zur Deckung des sich entwickelnden Bedarfs im Bereich der inneren Sicherheit der EU beitragen und
- in Übereinstimmung mit anderen Finanzierungsquellen oder -modalitäten einen EU-Mehrwert bieten.

Weiterhin sind Probleme, die sich auf die Programme auswirken können, zu ermitteln und Möglichkeiten zu deren Lösung zu entwickeln (Europäische Union, 2021a).

Aus der BMVI-Verordnung geht zudem hervor, dass über die eingangs genannten Bewertungskriterien hinaus weitere relevante Aspekte zu beleuchten sind. Diese beinhalten insbesondere:

- Fortschritte bei der Erreichung der Meilensteine und Ziele des Leistungsrahmens und der jährlichen Leistungsberichte,
- die Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems,
- die anhaltende Relevanz und Angemessenheit der Durchführungsmaßnahmen,
- die Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität zwischen den aus dem Fonds geförderten Maßnahmen und der Unterstützung aus anderen EU-Fonds,
- den zusätzlichen Nutzen der im Rahmen des Fonds durchgeführten Maßnahmen für die Union und
- die Bewertung von Maßnahmen, die mit, in oder in Bezug auf Drittländer gemäß der Artikel 7, 16 und 24 durchgeführt werden.

Evaluierungsmatrix in Anhang B enthält eine detaillierte Übersicht aller Bewertungskriterien und untersuchungsleitenden Fragestellungen. Sie gibt weiterhin Aufschluss über die jeweils genutzten Indikatoren, Erhebungs- und Auswertungsmethoden sowie Datenquellen.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einer kurzen Erörterung des politischen Hintergrunds (Kapitel 1.1) sowie einer Zusammenfassung der Methodik der Evaluierung (1.2) wird zunächst die Wirkungslogik des BMVI ausgeführt (2.) und dessen aktueller Sachstand (3.). Anschließend widmet sich der Hauptteil des Berichts den Evaluierungsergebnissen, gegliedert nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und EU-Mehrwert (4.1 bis 4.5). Die auf diesen Ergebnissen aufbauenden Schlussfolgerungen werden in Kapitel 5 dargestellt. Dem Bericht ist ein Anhang beigelegt, der (A.) weitere Details zur methodischen Vorgehensweise bei der Evaluierung, (B.) die den Bewertungen zugrundeliegende Evaluierungsmatrix, (C.) die Erhebungsinstrumente sowie (D.) ein Literaturverzeichnis enthält.

1.1 Politischer Hintergrund

Ein zentrales Ziel der Europäischen Union ist es, ein "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zu

sein, "in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden" (Europäische Union, 2012). Dieses Ziel soll "durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften" (ebd.) erreicht werden.

Aufbauend auf der Europäischen Sicherheitsstrategie 2010 (Europäische Union, 2009) wurden für diese Zielsetzung in der Europäischen Agenda für Sicherheit 2015 (Europäische Kommission, 2015) und der sich daran anschließenden aktuellen EU-Strategie für Sicherheit 2020 (Europäische Kommission, 2020) die sicherheitspolitischen Prioritäten festgelegt, auf Grundlage derer entsprechend ausgerichtete Instrumente entwickelt wurden. Eines dieser Instrumente ist das BMVI, dessen aktuelle Förderperiode von 2021 bis 2027 Gegenstand dieser Zwischenevaluierung ist.

Der Fonds bildet gleichsam den programmatischen Rahmen auf nationalstaatlicher Ebene für eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen, die ihrerseits in einer Reihe von Projekten gebündelt, durch verschiedene staatliche Akteure durchgeführt werden. Hierzu zählen in der aktuellen Förderperiode insbesondere Projekte:

- „[zur] Verbesserung der Grenzkontrollen [...],
- [zum] Aufbau der Europäischen Grenz- und Küstenwache [...],
- [zur] Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit [...],
- [zur] Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Außengrenzen [...],
- [zu] Einrichtung, Betrieb und Wartung der IT-Großsysteme [...],
- [zum] Ausbau von Kapazitäten, um Personen in Seenot Hilfe zu leisten [...],
- [zur] Unterstützung von Such- und Rettungseinsätzen im Rahmen der Grenzüberwachung auf See,
- [zur] Bereitstellung effizienter und kundenfreundlicher Dienstleistungen für Visumantragsteller [...],
- [zur] Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Visa [...],
- [zur] Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union zu Visa [...],
- [zur] Entwicklung verschiedener Formen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visumanträgen.“ (DOC_0254: 35f)

Gefördert werden u.a. Infrastrukturmaßnahmen, Betriebsausrüstung und Betriebskosten, Schulungen, Entsendung von Fachpersonal, Entwicklung innovativer Methoden und neuer Technologien, Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität, IKT-Systeme, Studien und Pilotprojekte sowie Sensibilisierungsmaßnahmen für Interessenträger und die breite Öffentlichkeit (DOC_254: 37f).

1.2 Methodik

Die Zwischenevaluierung des BMVI folgt einem theoriebasierten Ansatz (vgl. u.a. GIZ, 2018; Mayne, 2012; von Werthern, 2020) dessen Ausgangspunkt die dem untersuchten Programm zugrundeliegenden Annahmen über kausale Zusammenhänge zwischen seinen Maßnahmen und Zielen ist. Hierzu mussten diese Zusammenhänge zunächst mittels Dokumentenanalyse identifiziert und in einer so genannten Wirkungslogik zusammengefasst werden (vgl. Kapitel 2). Anschließend wurde die Validität dieser Wirkungslogik im Rahmen der Bewertung der Effektivität sowie des EU-Mehrwerts des BMVI einer Überprüfung unterzogen. D.h. es wurde – soweit zu diesem Umsetzungszeitpunkt möglich – überprüft, ob und inwieweit die Projekte zur Erreichung des Programmziels bzw. seiner spezifischen Ziele beitragen.

Die Analyse der Relevanz, Kohärenz und Effizienz des BMVI richtet sich ebenfalls nach den Evaluierungsfragen und erfolgt auf Grundlage der ihnen zugeordneten Bewertungskriterien. Hierbei kommt jedoch ein komparativer Ansatz zur Anwendung, bei dem dokumentarische und empirische Daten miteinander verglichen werden. So basiert bspw. die Bewertung des Kriteriums bezüglich der Zusammensetzung der Programmakteure

unter der ersten Relevanzfrage (1.1.1) auf einem Vergleich der Angaben dazu in der Rechtsgrundlage (Verfahrensvorschrift etc.) mit der tatsächlichen Zusammensetzung, wie sie aus der ITSI (IT-System für die Innenfonds)-Datenbank und den Angaben der Verwaltungsbehörde (VB) sowie der Mitglieder des Begleitausschusses (BGA) hervorgehen.

Datenquellen und Erhebungsinstrumente

Die Evaluierungsergebnisse basieren auf einer dokumentarischen und empirischen Datenbasis, die sich wie folgt darstellt:

- 12 Programmdokumente (z.B. Verwaltungsvorschrift, Beschreibung des Nationalen Programms (NP), Geschäftsordnung des BGA)
- 2 Vertreter*innen der BMVI VB
- 1 EU Desk-Officer
- 4 Mitglieder des BGA
- 4 Projektverantwortliche

Aus der Evaluierungsmatrix in Anhang B geht hervor, welche Datenquellen zur Beantwortung der einzelnen Evaluierungsfragen primär herangezogen wurden. Anhang A zur methodischen Umsetzung enthält weitere Informationen zum inhaltlichen Fokus der Dokumentenanalyse und der einzelnen Erhebungsinstrumente, die dem Bericht ebenfalls angehängt sind (Anhang C).

Der größte Teil der Programmdokumente wurde dem Evaluierungsteam über MS-Teams zur Verfügung gestellt. Des Weiteren wurden auf den Websites des BMVI und der EU weitere Materialien online recherchiert. Die Vertreter*innen der VB, der EU Desk-Officer, die Mitglieder des BGA und die Projektverantwortlichen wurden im Rahmen leitfadengestützter Einzel- und Gruppeninterviews befragt. Die auf den Evaluierungsfragen basierenden Interviewleitfäden wurden an die zu erwartenden Kenntnisstände der jeweiligen Akteursgruppen und den zeitlichen Rahmen der Interviews von jeweils etwa einer Stunde angepasst.

Datenanalyse

Sämtliche Programm- und Projektdokumente sowie Interviewtranskripte wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. u.a. Mayring, 2000) unterzogen. Hierfür wurden zunächst in MaxQDA, einer qualitativen Analysesoftware, auf Grundlage des Evaluierungsrasters ein Codesystem angelegt und die Dokumente und Transkripte importiert. Anschließend wurden deren Inhalte codiert und für die einzelnen Evaluierungsfragen Listen aller codierten Segmente generiert. Die in diesen Listen enthaltenen Informationen wurden schließlich aggregiert und zur Beantwortung der jeweiligen Fragestellung ausgewertet.

Die Kombination der genannten Erhebungsverfahren erlaubte bei der Datenanalyse eine Quellentriangulation durch die Gegenüberstellung dokumentarischer Daten mit den Ergebnissen aus den Interviews zu gleichen Fragestellungen.

Anmerkung des Evaluierungsteams: Wie im Folgenden noch an verschiedenen Stellen diskutiert wird, ist das Evaluierungsteam der Auffassung, dass die Zwischenevaluierung zu einem zu frühen Zeitpunkt im Umsetzungsverlauf der aktuellen Förderperiode durchgeführt wurde. Aufgrund des verzögerten Programmstarts und des entsprechend frühen Umsetzungsstadiums der Projekte konnte daher ein Großteil der Fragen nur unvollständig beantwortet werden.

2 Wirkungslogik

Grundlage für die folgende Beschreibung des Evaluationsgegenstands sowie der Wirkungslogik des BMVI sind

- die entsprechenden EU-Verordnungen (Europäische Union, 2021b, 2021c),
- die EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (Europäische Kommission, 2020),
- die im Nationalen Programm (NP) der Bundesrepublik Deutschland für das BMVI festgelegten Förderziele und Indikatoren (Europäische Kommission, 2022) sowie
- die vorliegenden Dokumente zu den im Evaluierungszeitraum durchgeführten Projektmaßnahmen.

Impact Ebene

Laut EU-Verordnung ist das übergeordnete politische Ziel (→ Impact Ebene) des BMVI durch die Sicherstellung einer „solide[n] und wirksame[n] integrierte[n] europäische[n] Grenzverwaltung an den Außengrenzen“ zu einem „hohen Maß an Sicherheit in der Union“ beizutragen (DOC_0254: 15). Wenngleich diese Formulierung umgangssprachlich nachvollziehbar ist, eignet sie sich nicht für eine Wirkungsüberprüfung, wie sie im Rahmen einer Evaluierung vorzunehmen ist. Eine derartige Überprüfung erfordert die Definition eines Ziels gemäß methodischen Standards (BMZ, 2013; GIZ, 2014; Stockmann, 2022) als einen Zustand, der (mittels einer Intervention) erreicht werden soll und dessen Erreichung mittels empirischer Daten verifiziert oder falsifiziert werden kann. Mit anderen Worten: zu einem hohen Maß an Sicherheit in der EU beizutragen ist eine Aktivität aber kein Ziel. Das korrespondierende Ziel muss vielmehr lauten „**In der Europäischen Union herrscht ein hohes Maß an Sicherheit**“.

Outcome Ebene

Als Voraussetzung zur Erreichung dieser politischen Zielsetzung werden in der EU-Verordnung weiterhin spezifische Ziele (SZ) genannt (→ Outcome Ebene). So soll das BMVI durch eine „**wirksame europäische integrierte Grenzverwaltung**“ (SZ 1) sowie „**eine gemeinsame Visumpolitik**“ (SZ 2) hierzu Unterstützung leisten. Die Wirkungszusammenhänge zwischen den spezifischen Zielen und dem übergeordneten politischen Ziel erschließen sich dabei logisch aus der weiteren Zielbeschreibung. So zielt einerseits die Grenzverwaltung auf die Verhinderung und Aufdeckung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität sowie auf die Steuerung von Migrationsströmen. Andererseits trägt eine gemeinsame Visumpolitik zur Vorbeugung von Migrations- und Sicherheitsrisiken bei.

Indikatorik

Während das politische Ziel nicht operationalisiert ist, wurde für die spezifischen Ziele jeweils eine Reihe von Output- und Ergebnisindikatoren verfasst (DOC_0254: 40, 0256: 17ff). Während Letztere (R1.14-1.20, 2.8-2.12) für die Überprüfung der Zielerreichung auf der Outcome Ebene als relevant erachtet werden können, beziehen sich Erstere (O1.1-1.13, 2.1-2.7) auf die Leistungserbringung auf Projekt- bzw. Maßnahmenebene und sind daher nicht als Outcome Indikatoren geeignet.¹ Gemein ist hingegen allen Indikatoren, dass sie zwar ausreichend spezifisch formuliert und auch augenscheinlich messbar sind, die Erreichbarkeit einiger anderer durch das Programm (alleine) jedoch zu bezweifeln ist. So steht außer Frage, dass bspw. die Zahl der Teilnehmer*innen, „die drei Monate nach einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme mitgeteilt haben, dass sie die während der Aus- und Fortbildung erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen anwenden“ (R1.19, 2.12) ursächlich mit der Teilnahme an diesen Maßnahmen verknüpft ist. Auch die „Zahl der eingeführten/verbesserten Formen der Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visumanträgen“ (R2.11) kann sicherlich dem Programm zugeschrieben werden, da es offensichtlich das einzige ist, das eine solche Zusammenarbeit fördert. Inwieweit ihm jedoch mit hinreichender Sicherheit die „Zahl der Personen, denen die Einreise von Grenzbehörden verweigert wurde“ (R1.20) zugeschrieben werden kann, ist in Anbetracht der externen Einflussfaktoren, die

¹ Da die Indikatoren aufgrund des noch sehr frühen Umsetzungsstadiums des deutschen Programms bei der nachfolgenden Ergebnisdiskussion keine nennenswerte Rolle spielen und da sie in der o.g. Veröffentlichung ausführlich dargestellt sind, wird auf ihre weitere Diskussion im Einzelnen an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet.

sich auf diese Zahl auswirken (z.B. politische Krisen, Kriege, dadurch ausgelöste Flüchtlingsbewegungen) jedoch äußerst fraglich.

Weiterhin ist zu bemängeln, dass einige Indikatoren formativ konstruiert sind und nicht reflektiv. Damit ist gemeint, dass sie lediglich Auskunft darüber geben, ob die Voraussetzungen zur Erreichung eines Ziels erfüllt wurden, jedoch nicht darüber, ob es tatsächlich erreicht wurde. So sind die zur Verfügung gestellten und registrierten technischen Ausrüstungsgegenstände (R1.14, R1.15) zwar vermutlich essenziell für eine integrierte Grenzverwaltung. Ihr Vorhandensein alleine sagt jedoch nichts darüber aus, ob sie auch tatsächlich dazu genutzt werden. Stattdessen bedarf es weiterer erklärender Faktoren (z.B. zielgerichteter Einsatz der Ausrüstungsgegenstände, ausreichend qualifizierte Anwender*innen). Ähnlich verhält es sich mit der „Zahl der neuen/aufgerüsteten Konsulate außerhalb des Schengen-Raums“ (R2.8).

Zur Erreichung der o.g. spezifischen Ziele wird eine Reihe von Projekten gefördert, deren gemeinsame operativen Ziele (→ Intermediate Outcome Ebene) sich wie folgt darstellen:² So soll eine wirksame europäische integrierte Grenzverwaltung durch die **Stärkung der Kapazitäten für Kontrollen an den Außengrenzen und die Überwachung der Außengrenzen** (OZ 1.1), den **Aufbau der Europäischen Grenz- und Küstenwache** (OZ 1.2), die **Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf nationaler Ebene zwischen den für Grenzkontrollen oder andere Aufgaben an den Grenzen zuständigen nationalen Behörden** (OZ 1.3), die **Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Außengrenzen** (OZ 1.4), die **Einrichtung, [den] Betrieb und [die] Wartung der IT-Großsysteme nach Maßgabe des Unionsrechts im Bereich Grenzverwaltung** (OZ 1.5), den **Ausbau von Kapazitäten, um Personen in Seenot Hilfe zu leisten** (OZ 1.6) sowie die **Unterstützung von Such- und Rettungseinsätzen im Rahmen der Grenzüberwachung auf See** (OZ 1.7) gewährleistet werden. Eine gemeinsame Visumpolitik soll durch die **Bereitstellung effizienter und kundenfreundlicher Dienstleistungen für Visumantragsteller** (OZ 2.1), die **Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Visa** (OZ 2.2), die **Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union zu Visa** (OZ 2.3), die **Entwicklung verschiedener Formen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visumanträgen** (OZ 2.4) sowie die **Einrichtung, [den] Betrieb und [die] Wartung der IT-Großsysteme gemäß dem Unionsrecht im Bereich der gemeinsamen Politik in Bezug auf Visa** (OZ 2.5) erreicht werden.

Die dieser Wirkungslogik zugrundeliegenden Hypothesen sind nachvollziehbar und werden seitens der im Rahmen der Evaluierung befragten Akteure weitestgehend gestützt.

Output Ebene

Die im Rahmen des Programms geförderten Projekte sollen zu den genannten operativen Zielen verschiedene Beiträge leisten. Diese Beiträge umfassen beispielsweise die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen (L1, L13) und Betriebsausrüstung (L2, L14), Schulungsmaßnahmen (L3, L15) oder die Einführung innovativer Methoden und neuer Technologien (L6, L18). Zur Überprüfung der Erbringung dieser Leistungen eignen sich wiederum die o.g. Output-Indikatoren, die einzelnen Projektmaßnahmen zugeordnet sind.

Verantwortlich für die Steuerung des Programms ist die BMVI VB, die bei der Bundespolizei (BPOL) angesiedelt ist. Die Projekte werden für die Wahrnehmung von Grenzschutzaufgaben berechnigte Rechtsträger (d.h. BPOL, die Länderpolizeien von Bayern und Hamburg, das Bundeskriminalamt, das Bundesverwaltungsamt sowie das Auswärtige Amt) umgesetzt (DOC_258: 3f).

Folgende Abbildung fasst die hier dargestellte Zielhierarchie in einem Wirkungsmodell zusammen:

² Diese sind aus den in der BMVI EU-Verordnung genannten Durchführungsmaßnahmen abgeleitet, denen die jeweiligen Projektziele zugeordnet sind.



Abbildung 1: Wirkungsmodell des BMVI



3 Sachstand

Das BMVI wird auf Ebene der Mitgliedstaaten im Rahmen eines Nationalen Programms (NP) umgesetzt, das von der VB in Abstimmung mit den für die nationale Grenzverwaltung zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sowie dem für die Visumpolitik zuständigen Auswärtigen Amt erstellt und vom Bundesministerium des Innern (BMI) genehmigt wurde (DOC_0256: 45). Der Entwurf wurde der Europäischen Kommission am 19. Juli 2022 vorgelegt und von dieser am 24. November 2022 angenommen. Das Gesamtfördervolumen der Förderperiode 2021-2027 des BMVI umfasst für die Bundesrepublik Deutschland derzeit 160.356.404,35 Euro davon 14.105.719,35 Euro durch die erfolgreiche Aufnahme von vier Projekten aus dem von der EU direkt geförderten und thematisch vorgegebenen Bereich „specific action“³ (DOC_0256). Im NP wurde dieser Betrag wie folgt auf die beiden spezifischen Ziele gemäß Art. 3 (2) der EU-Verordnung 2021/1148 aufgeteilt: 124.834.783,41 Euro für ein integriertes europäisches Grenzmanagement (Art 3 Abs.2 a) und 26.444.843,34 Euro für die Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik (Art. 3 Abs. 2 b); zudem wurden 9.076.777,60 Euro für technische Hilfe (Art. 36 Abs. 5) reserviert (DOC_0256).

Verwaltet wird das BMVI durch das Bundespolizeipräsidium in Potsdam (BPOLP), dem diese Aufgabe vom Bundesministerium des Innern (BMI) übertragen wurde, woraufhin am 25. April 2023 eine Verwaltungsbehörde (VB) und eine Prüfbehörde (PB) eingerichtet wurde und zu deren Aufgaben unter anderem die Vorhabenauswahl und Programmverwaltung zählt (Art. 72 VO (EU) 2021/1060). Zudem wurde ein Begleitausschuss (BGA) eingerichtet, der gemäß Art. 38 der EU-Dachverordnung ab dieser Förderperiode vorgeschrieben ist und eine beratende und prüfende Rolle gegenüber der Verwaltungsbehörde einnimmt. Der Begleitausschuss wurde im September 2023 initiiert (INT_023). Ein weiterer Meilenstein in der Umsetzung des BMVI auf nationaler Ebene ist die Inbetriebnahme des digitalen Datenaustauschsystems ITSI zum 18. Juli 2023 (DOC_0263), wodurch das Antrag- und Monitoringverfahren des Fonds (sowie des ISF und AMIF) weitestgehend digitalisiert wurde. Außerdem wurde entsprechend Art. 48 (2) der EU-Dachverordnung ein Kommunikationsbeauftragter gegenüber dem Kommunikationskoordinator benannt, der sicherstellt, dass die Aufgaben von Verwaltungsbehörde (Art. 49) und Begünstigten (Art.50) zum Thema Transparenz und Kommunikation erfüllt werden (DOC_0256: 47).

Zum Zeitpunkt der Evaluierung (Oktober 2023) wurden noch keine Vorhaben umgesetzt oder genehmigt. Zwei Projekte des Bundesverwaltungsamts (BVA) sind im Genehmigungsverfahren. Dementsprechend wurden auch noch keine Mittel auf Projekte festgeschrieben oder verausgabt und keine Indikatoren-Ziele erreicht. Die Förderperiode (Zeitraum, in dem Ausgaben förderfähig sind) startete mit der Einrichtung des Nationalen Programms am 19.07.2022 und endet mit dem 30.06.2027 (angefallene Kosten) bzw. 30.09.2027 (bezahlte Kosten) (DOC_0260).

4 Evaluierungsergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Zwischenevaluierung, gegliedert nach den Evaluierungskriterien Relevanz (Kapitel 4.1), Effektivität (4.2), Effizienz (4.3), Kohärenz (4.4) und EU-Mehrwert (4.5), vorgestellt. Die Ergebnisse spiegeln den Umsetzungsstand des deutschen NPs der aktuellen Förderperiode des BMVI im Oktober 2023 wider.

³ Bei den Projekten aus dem Bereich specific action beteiligt sich Deutschland an der spezifischen Interoperabilitätsmaßnahme BMVI/2021/SA/1.5.4/006 mit einem Projekt, sowie an der SA BMVI/2021-2022/SA/1.2.1/001 mit dem Projekt "European Multinational Mission Surveillance" und der SA BMVI/2023/SA/1.1.3 mit zwei Projekten: 1) 006 - "Extension of the semi-stationary border control capacity of the Hamburg port border crossing point" and 2) 007 - "Processing vehicles for maritime borders". (DOC_0256: 16)

4.1 Relevanz⁴

Die Relevanz des Programms ist gemäß Evaluierungsmatrix danach zu beurteilen, (1.) inwieweit es sich verändernden Bedarfen entspricht und (2.) inwieweit es in der Lage ist, sich diesen verändernden Bedarfen anzupassen.

1.1 Inwieweit entspricht das Programm den sich verändernden Bedarfen?

Die hier zu behandelnde erste Evaluierungsfrage fokussiert auf den Abgleich des NP des BMVI mit den bundesdeutschen Bedarfen. Dazu wird zunächst (1.) die Bestimmung der Programmakteur*innen in den Blick genommen. Daran anschließend gilt es durch die weiteren drei Bewertungskriterien (2. Übereinstimmung der Bedarfsanalyse mit tatsächlichen Bedarfen, 3. Angemessenheit der Strategie und 4. Eignung der Durchführungsmaßnahmen zur Bedarfsdeckung) Aussagen über die Bedarfe an sich sowie deren potenziellen Erfüllung zu treffen.

1.1.1 Die Stakeholder des Programms sind korrekt identifiziert und im Einklang mit den in der Rechtsgrundlage festgelegten Zielen.

Wie bereits ausgeführt, zählen zu den Programmakteuren des BMVI gemäß EU-Dachverordnung (DOC_0001) die Verwaltungsbehörde (VB), die Prüfbehörde (PB), der Begleitausschuss (BGA) sowie die Förderberechtigten (vgl. Absatz 15 und 16). Die VB und PB sind gemäß BMI-Erlass im BPOLP angesiedelt, arbeiten jeweils aber unabhängig und weisungsfrei von diesem und voneinander; die VB in Referat 44 („EU-Fonds / Finanzmittel Ausland“) als Teil der Abteilung 4 („Internationale Angelegenheiten“), die PB in Leitungsstab 3 („Innenrevision/Prüfbehörde Fonds für Innere Sicherheit“)⁵ (DOC_0254: Abs. 6-9; 0263). Gemäß den Verordnungen sind das BMI als Schirmherr über den BMVI sowie die BPOL, als zentrale Behörde für die Belange des Grenzschutzes, damit korrekt bestimmt.

Als förderfähige Stellen gelten gemäß BMVI-Verordnung (DOC_0254: Art. 20) Rechtsträger mit Sitz in der EU und/oder unter bestimmten Bedingungen in einem Drittstaat. Natürliche Personen sind nicht förderfähig. Weitere Spezifikationen werden nicht vorgenommen. Im NP werden keine spezifischen Angaben zu Begünstigten gemacht, dafür jedoch im Konzept zur Vorhabenauswahl. So sind lediglich öffentliche Behörden förderfähig. Dazu zählen die BPOL selbst, durch ihre rechtliche Monopolstellung im Themenbereich Grenzschutz gemäß §2 Bundespolizeigesetz (BPOLG), sowie das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundesverwaltungsamt (BVA) und das Auswärtige Amt (AA) sowie aufgrund bestehender Abkommen auch die Länderpolizeien Bayerns und Hamburgs (DOC_0258; auch INT_027 und 028). Dies stellt zwar eine Diskontinuität von Artikel 8 (1) der Dachverordnung dar, welche auch die Einbindung regionaler, lokaler, städtischer und sonstiger Behörden, der Zivilgesellschaft, der Wirtschafts- und Sozialpartner und gegebenenfalls der Forschungseinrichtungen und Hochschulen vorsieht. Aufgrund der per Gesetz vorgegebenen hoheitlichen Zuständigkeiten sind die Begünstigten damit aber korrekt bestimmt.

Dem Evaluierungsteam wurden zum Zeitpunkt der Berichtslegung neun behördliche Stellen als potentiell Begünstigte genannt⁶, bisher hat lediglich eine Institution zwei Projektanträge gestellt.

1.1.2 Die Bedarfsanalyse, die zur Festlegung des Programms und der damit verbundenen Mittelverteilung geführt hat, steht im Einklang mit den aktuellen und voraussichtlichen Bedarfen der relevanten Stakeholder.

Die Relevanz des BMVI ergibt sich zuvorderst aus den Vorgaben der EU zu einem European Integrated Border

⁴ Aufgrund des wie in Kapitel 2 ausgeführt sehr frühen Zeitpunkts der Zwischenevaluierung im Programmzyklus, erhält das Relevanzkriterium einen vergleichsweise größeren Stellenwert bei der Bewertung des Programms.

⁵ https://www.bundespolizei.de/Web/DE/05Die-Bundespolizei/03Organisation/01Praesidium/organigramm_file.pdf?sessionid=3D73C5C8B28AAA559C86C330A2C9BD9F.1_cid370?__blob=publicationFile&v=39

⁶ BPOLP Referat 11 (Führungs- und Lagedienst); BPOLP Referat 43 (Führung des Auslandseinsatzes); BPOLP PG SB; BPOL Direktion 11; AA; BKA, Bundesverwaltungsamt (BVA); Wasserschutzpolizei Hamburg; Direktion der Bayerischen Grenzpolizei.

Management (IBM) (insb. via Verordnung (EU) 2019/1896⁷; auch INT_023, 024, 025, 027, 028), weshalb der BMVI als politisches Ziel die Sicherstellung einer „solide[n] und wirksame[n] integrierte[n] europäische[n] Grenzverwaltung an den Außengrenzen [...] unter uneingeschränkter Einhaltung des einschlägigen Besitzstands der Union [...]“ definiert (DOC_0254: Art. 3(1); auch Abs. 16ff.). Auf Basis dieser umfassenden Klammer spiegelt das NP die Umsetzung des IBM wider. Die Bedarfe der betreffenden Akteure ergeben sich in der Folge beispielsweise aus noch vorzunehmenden Systemanpassungen, der Bereitstellung neuer Technologien usw. (DOC_0256).

Die betroffenen Behörden⁸ wurden für die Erarbeitung des NP dazu aufgefordert, Umsetzungsvorschläge einzureichen. Da diese die zur Verfügung stehenden Mittel um das Vierfache überstiegen, wurde eine Priorisierung der Bedarfe vorgenommen und Schwerpunkte gebildet, u.a. Investitionen in automatisierte Grenzkontrolle und -überwachung, IT-Verbesserung und Harmonisierung der Prozess zur Visaantragsbearbeitung oder die Implementierung der europäischen IT-Großsysteme.

Es wurden zwei spezifische Ziele (SZ) definiert: 1) Integriertes europäisches Grenzmanagement sowie 2) Gemeinsame Visumpolitik (DOC_0256). Laut der VB wird es mit zirka 90 Prozent Mittelzuweisung einen klaren Fokus auf SZ 1 geben (INT_026). Zwei Mitglieder des BGA äußerten Zustimmung zur Schwerpunktsetzung (INT_025, 027). Die beiden bisher beantragten Projekte legen einen Fokus auf IT-Systeme für beide SZ.

1.1.3 Die zur Deckung dieser Bedarfe entwickelte Strategie, die in konkrete Etappenziele und Vorgaben umgesetzt wird, zielt darauf ab, die wichtigsten Bedarfe mit angemessenen Mitteln zu decken.

Aus Nr. 57 der Erwägungsgründe zur BMVI-Verordnung geht hervor, dass „[d]ie Arten der Finanzierung und die Methoden der Durchführung gemäß dieser Verordnung [...] danach ausgewählt werden [sollten], ob sie zur Verwirklichung der spezifischen Ziele der Maßnahmen und zur Erzielung von Ergebnissen geeignet sind, unter besonderer Berücksichtigung der Kontrollkosten, des Verwaltungsaufwands und des Risikos der Nichteinhaltung von Vorschriften.“ Des Weiteren ist gemäß Erwägungsgrund Nr. 24 die Finanzierung von „neue[n], dauerhafte[n] Infrastrukturen und Gebäude[n]“ nicht vorgesehen (DOC_0254).

Wie bereits unter Bewertungskriterium 1.1.2 genannt, kam es zu einer Priorisierung von Umsetzungsvorschlägen für das NP, wodurch bereits eine entsprechende Mittelallokation auf die wichtigsten Bedarfe stattfand. Für bestimmte Themenbereiche wird zudem auf die Nutzung nationaler Haushaltsmittel verwiesen, beispielsweise maritime Aufgabenkomponente. Explizit weist das NP zudem auf Komplementaritäten mit AMIF und ISF hin (siehe dazu auch Evaluierungskriterium 4 ‚Kohärenz‘) (DOC_0256).

Aufgrund der bisher noch sehr frühen Implementierungsphase und noch ausstehenden Projektgenehmigungen lassen sich noch keine Schlüsse für die angemessene Mittelverwendung ziehen. In den entsprechenden Dokumenten finden sich keine Hinweise, die auf eine potentielle Unangemessenheit hinwirken könnten. Zudem stehen dem weitere rechtliche Grundlagen, wie beispielsweise die Bundeshaushaltsordnung, entgegen.

1.1.4 Die in der Rechtsgrundlage enthaltene und im Programm vorgesehene Liste der Umsetzungsmaßnahmen ist geeignet, um die aktuellen und voraussichtlichen Bedarfe der Zielgruppen zu decken.

Unter den Zielgruppen sind in diesem Kontext die eingangs genannten und in 1.1.1 näher spezifizierten, für die Wahrnehmung von Grenzschutzaufgaben berechtigten Rechtsträger, d.h. die BPOL, die Länderpolizeien von Bayern und Hamburg, das Bundeskriminalamt, das Bundesverwaltungsamt sowie das Auswärtige Amt zu verstehen.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&rid=1>

⁸ AA, BPol, BVA, BKA, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Landespolizei Bayern, Wasserschutzpolizei Hamburg.

Das NP definiert für sieben⁹ der insgesamt zwölf in der BMVI-Verordnung festgelegten so genannten Durchführungsmaßnahmen (1a-g sowie 2a-e; DOC_0256, Anhang II) entsprechende konkrete Maßnahmen (DOC_0256). Diese stehen aus Sicht des Evaluierungsteams miteinander im Einklang. Es besteht keine Kenntnis darüber, weshalb für die fünf verbliebenen keine konkreten Maßnahmen definiert wurden.

Da bisher keine genehmigten Projekte vorliegen, kann keine weitere Aussage zu der Bedarfsdeckung vorgenommen werden.

Grundsätzlich lässt sich zu den Projektmaßnahmen jedoch folgendes festhalten (DOC_0258, 0260):

- Deutschland stehen für die Förderperiode 145 Mio. Euro der für alle EU-Mitgliedsstaaten insgesamt verfügbaren 6,38 Mrd. Euro zur Verfügung.
- Die Laufzeit der einzelnen Projekte ist in der Regel auf ein Jahr begrenzt.
- Die Förderung erfolgt als Anteilfinanzierung, mit bis zu 75 % Förderquote. Die beantragten Gesamtkosten des Projekts dürfen die Mindestsumme in Höhe von 200.000 Euro nicht unterschreiten.
- Die Auswahl der Projekte erfolgt lediglich über Direktvergaben.
- Mit den potentiellen Begünstigten werden Finanzhilferahmenvereinbarungen (FHRV) geschlossen. Die FHRV stellen jedoch noch keinen Anspruch auf Auszahlung von Finanzhilfen dar. Dieser ergibt sich erst mit der Projektvereinbarung.

Die VB zeigte sich im Interview zuversichtlich, dass Projektanträge zeitnah eingehen werden (INT_028).

1.2 Inwieweit kann das Programm an die sich verändernde Bedarfe angepasst werden?

Wie in der Evaluierungsmatrix ausgeführt, ist die Anpassungsfähigkeit des Programms an sich verändernde Bedürfnisse danach zu beurteilen, (1.) ob eine Bedarfsanalyse durchgeführt und regelmäßig oder bei relevanten kontextuellen Veränderungen aktualisiert wird, (2.) inwieweit der BGA rechtzeitig Beiträge zu sich verändernden Bedürfnissen und relevanten Entwicklungen vor Ort liefern kann, (3.) ob ein angemessenes Maß an Flexibilität bei der Konzeption der Maßnahmen besteht, (4.) ob bei Bedarf geringfügige Änderungen an der Programmstrategie rasch vorgenommen werden können, (5.) ob es angemessene Regeln und Verfahren gibt, die sicherstellen, dass wesentliche Anpassungen des Programms rechtzeitig vorgenommen werden können, wenn sich neue Bedürfnisse ergeben und (6.) ob das Programm bzw. seine Maßnahmen an sich verändernde Bedarfe ausreichend flexibel angepasst werden kann.

1.2.1 Es wird eine Bedarfsanalyse durchgeführt und regelmäßig oder bei relevanten kontextuellen Veränderungen aktualisiert.

Im Gegensatz zur ISF-Verordnung (DOC_0002, Art. 13) finden sich in der BMVI-Verordnung (DOC_0254) keine konkreten Vorgaben dazu, wie die mittels dem NP zu befriedigenden Bedarfe festzustellen sind.¹⁰ Dementsprechend finden sich auch in den Programmdokumenten keine konkreten Hinweise zu deren Umsetzung in Deutschland. Allerdings wird im NP (DOC_0256) ausgeführt, dass im Rahmen dessen Vorbereitung „die betroffenen Behörden Vorschläge einschließlich des finanziellen Mittelbedarfs vorgelegt [haben]“. Auf welcher Grundlage diese Vorschläge basieren, wird jedoch nicht ausgeführt, lediglich, dass der damit ermittelte Bedarf die zur Verfügung stehenden Mittel um etwa das Vierfache übersteigt, weswegen eine Priorisierung vorgenommen werden musste (S. 4f).¹¹ Die Mehrheit der befragten Projektträger und Mitglieder des BGA gibt hierzu an, dass sie gebeten wurden, Ideen für Projekte mit groben Kostenangaben einzureichen (INT_024-027). Über konkrete Informationen zur Verfahrensweise bei der Erhebung und Auswertung der Einreichungen verfügen sie

⁹ 1a-b, 1d-e sowie 2c-e.

¹⁰ Dieser Befund ist insofern bemerkenswert, also in der übergeordneten EU-Verordnung zu den gemeinsamen Bestimmungen für die EU-Innenfonds (DOC_0001: 9) ausgeführt wird, dass in den Fondsverordnungen zu spezifizieren ist, „welche verpflichtenden Elemente“ derartige, hier als „Ex-ante-Bewertungen“ bezeichnete, Erhebungen umfassen müssen.

¹¹ Demgemäß liegen die „Schwerpunkte der Fördermaßnahmen auf Investitionen in den Bereichen automatisierte Grenzkontrolle/-Überwachung, nationale Komponente von EUROSUR und der EBCG, IT-Verbesserung und Harmonisierung der Prozess zur Visaantragsbearbeitung im Rahmen eines europäischen DVB/LO-Netzwerkes, sowie die Implementierung der europäischen IT-Großsysteme“ (DOC_2056: 5).

jedoch nicht, und auch nicht darüber, ob weitere Erhebungen dieser Art für die Zukunft geplant sind. Seitens der VB wird hierzu schließlich berichtet, dass eine systematische Bedarfsabfrage, also beispielsweise mittels einer schriftlichen Befragung, nicht erforderlich war, da die Bedarfsträger und ihre jeweiligen Aufgabenbereiche, aus denen sich deren Bedarfe logisch ableiten lassen, allen Beteiligten hinlänglich bekannt seien.

1.2.2 Der Begleitausschuss kann rechtzeitig Beiträge zu sich verändernden Bedürfnissen und relevanten Entwicklungen vor Ort liefern.

Gemäß NP ist es Aufgabe des BGA insbesondere die „Programmbehörden [...] strategisch [zu] beraten, den Fortschritt mit den Programmzielen ab[zug]leichen und bei Bedarf steuernd ein[zuw]irken.“ Hierfür soll er „mindestens einmal jährlich tagen“ und von der „Verwaltungsbehörde insbesondere über [den] Fortschritt des NPs und etwaigem Optimierungs- und Steuerungsbedarf“ unterrichtet werden (DOC_0265: 45).¹²

Anhand der Interviewergebnisse kann geschlossen werden, dass alle BGA Mitglieder sich dieser Aufgaben bewusst sind (INT_022, 024-028). Allerdings hebt ein Teil der Befragten hervor, dass sie noch keine praktischen Erfahrungen in ihrer Arbeit sammeln konnten, da bis zum Zeitpunkt der Evaluierung erst eine konstituierende Sitzung stattfand, auf der lediglich die Geschäftsordnung des BGA, das Konzept zur Vorhabenauswahl und der Evaluierungsplan verabschiedet wurden (INT_024, 026, 027). In Anbetracht der Tatsache, dass über die Mittelverteilung des NP bereits entschieden wurde, bevor sich der BGA konstituierte, bezweifeln aber auch manche, dass der BGA überhaupt in der Lage sein wird, seiner Steuerungsfunktion nachzukommen (INT_025, 027, 028). Dementsprechend verstehen sie sich auch eher in einer fachlich beratenden Rolle und weniger in einer steuernden.

1.2.3 Es besteht ein angemessenes Maß an Flexibilität bei der Konzeption der Maßnahmen.

Da zum Zeitpunkt der Evaluierung keine Projektdokumente vorlagen, kann dieses Kriterium nicht bewertet werden.

1.2.4 Bei Bedarf können geringfügige Änderungen an der Programmstrategie rasch vorgenommen werden.

Sowohl die Dachverordnung der Innenfonds (DOC_0001) als auch die BMVI-Verordnung (DOC_0254) enthalten nur wenige konkrete Informationen dazu, wie die Programmstrategie im Bedarfsfall angepasst werden kann. In der ersteren ist lediglich vermerkt, dass „für eine flexible Durchführung des Programms und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands“ eine Mittelübertragung zwischen Prioritäten ohne Kommissionsbeschluss in „eingeschränktem Maße“ möglich sei (S. 5). Aus letzterer geht weiter hervor, dass den NPs ein Zusatzbetrag zugewiesen werden kann, „um Veränderungen der Ausgangslage wie dem Druck an den Außengrenzen und dem Arbeitsaufkommen an den Außengrenzen und in den Konsulaten Rechnung zu tragen“ (S. 8). Weiterhin ist vorgesehen einen „Teil der Mittel bei Bedarf für spezifische Maßnahmen, Unionsmaßnahmen und Soforthilfe über eine thematische Fazilität“ zuzuweisen, „um auf dringende Bedürfnisse sowie Änderungen der Politik und der Unionsprioritäten zu reagieren und die Finanzierung auf Maßnahmen mit einem hohen Mehrwert für die Union auszurichten“ (ebd.). Schließlich ist das Instrument der Soforthilfe „zur unmittelbaren Reaktion auf dringenden und spezifischen Bedarf in einer Notlage“ vorgesehen (S. 9).

Wie viele Mittel (prozentual oder absolut) im Einzelfall übertragen werden dürfen bzw. bis zu welcher Höhe Soforthilfemaßnahmen finanziert werden können, wird jedoch nicht weiter spezifiziert. Auch verfügen die Befragten aufgrund des mangelnden Programmfortschritts noch über keine Erfahrungen, wie diese Vorgaben praktisch anzuwenden sind.

¹² Hierbei wird auf einen Artikel 38 in der BMVI-Verordnung verwiesen, den es jedoch nicht gibt; die Verordnung hat nur 33 Artikel. Vermutlich ist hier der entsprechende Artikel der Dachverordnung gemeint (DOC_0001: 49).

1.2.5 Es gibt Regeln und Verfahren, die sicherstellen, dass wesentliche Anpassungen des Programms rechtzeitig vorgenommen werden können, wenn sich neue Bedürfnisse ergeben.

Hinsichtlich der Anpassungsmöglichkeiten des Programms an veränderte Bedarfslagen enthalten die Verordnungen ein vergleichsweise detailliertes Regelwerk hinsichtlich der Befugnisse der EU-Kommission. So soll es ihr gestattet sein, auf Antrag des Mitgliedsstaats befristete Maßnahmen von bis zu achtzehnmonatiger Dauer zu erlassen, um auf „außergewöhnliche oder ungewöhnliche Umstände“, die bspw. die „Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigen“, reagieren zu können. Wie genau dabei vorzugehen ist, bspw. welche weiteren Verordnungen hierbei zu beachten sind und dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat unverzüglich informiert werden müssen, wird an mehreren Stellen umfassend dargestellt (z.B. DOC_0001: 5, 30, 33f, 37; DOC_0254: 23ff). Darüber hinaus wird dezidiert die Halbzeitevaluierung als Instrument zur Ermittlung von Anpassungserfordernissen genannt. So sollen auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse u.a. ein Vorschlag für die Zuweisung des so genannten „Flexibilitätsbetrags“ erarbeitet und im Bedarfsfall bis zum 31. März 2025 geänderte Partnerschaftsvereinbarungen eingereicht werden.

1.2.6 Wenn sich die Bedarfe nach der Annahme des Programms geändert haben, wurden die Programmstrategie oder die Maßnahmen rechtzeitig angepasst, oder die neuen Bedürfnisse wurden über die thematische Fazilität gebührend berücksichtigt.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, liegen noch keine Informationen über veränderte Bedarfslagen und entsprechenden Anpassungen vor. Daher kann dieses Kriterium zum jetzigen Zeitpunkt nicht bewertet werden.

4.2 Effektivität

Die Effektivität des Programms bemisst sich gemäß Evaluierungsmatrix danach (1.) inwieweit es auf dem Weg ist, seine Ziele zu erreichen, (2.) ob das Monitoring- und Evaluierungssystem zur Überprüfung der Zielerreichung geeignet ist, (3.) wie die Partner einbezogen werden und (4.) inwieweit bei dessen Durchführung die horizontalen Grundsätze der EU beachtet werden.

2.1 Inwieweit ist das Programm auf dem Weg, seine Ziele zu erreichen?

Zur Beantwortung der Frage danach, inwieweit das Programm auf dem Weg ist, seine Ziele zu erreichen, ist zu erörtern, (1.) ob die bis dato ausgewählten Maßnahmen bereits begonnen und (2.) ihre Etappenziele planmäßig erreicht haben, (3.) ob die damit einhergehenden Herausforderungen ermittelt und bewältigt wurden und (4.) ob das Programm nachweislich wirksame und (5.) bewährte Maßnahmen unterstützt.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch keine Maßnahmen in Umsetzung befanden, können die Kriterien 2. bis 5. keiner Bewertung unterzogen und somit die Evaluierungsfrage auch insgesamt nicht beantwortet werden. Dieser Tatbestand ist dabei der bereits in Kapitel 3 beschriebenen, fast zweijährigen Verzögerung bei der Genehmigung des NP geschuldet, aufgrund derer erst Anfang 2023 mit der Auswahl der Projekte begonnen werden konnte. Nach Angaben der VB sollen dennoch alle Projekte bis zum Ende der Förderperiode abgeschlossen werden.

2.2 Inwieweit ist das Monitoring- und Evaluierungssystem geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren?

Die Eignung des Monitoring- und Evaluierungssystems (M&E) zur Überprüfung der Zielerreichung ist danach zu bewerten, ob (1.) ein zuverlässiges Datenaustauschsystem vorhanden ist, (2.) die für das Monitoring verantwortlichen Akteure über ausreichende Kompetenzen dafür verfügen, (3.) die Berichterstattung den Umsetzungsstand korrekt widerspiegelt, (4. & 5.) die Indikatoren dafür geeignet sind und (6.) ob die erfassten Daten zur Abschätzung der Programmwirkungen ausreichen.

2.2.1 Ein zuverlässiges elektronisches Datenaustauschsystem zur Aufzeichnung und Speicherung von Daten für Monitoring und Evaluierung ist vorhanden.

Für die Verwaltung der europäischen Innenfonds für Deutschland wurde das so genannte ITS1 entwickelt. Laut Förder glossar (DOC_0005) steht damit „[...] ein digitalisierter Prozess für die Vergabe von BMVI-Fördermitteln sowie der transparenten, fehlerfreien und einfachen Verwaltung geförderter Projekte der Förderperiode 2021-2027 zur Verfügung“ mit dem die „gesamte Projektabwicklung, inklusive Registrierung, Antragstellung und -prüfung“ durchgeführt und dokumentiert wird. Die Nutzung von ITS1 ist zur Antragsstellung, zur Mittelanforderung und für das Reporting, einschließlich der Wirkungsberichterstattung anhand der in Kapitel 2 ausgeführten Indikatoren verpflichtend. Auch die übrige Kommunikation mit der VB soll über ITS1 laufen. Für die Nutzung des Systems stehen den Begünstigten Informationen in Form von Videos und einem Handbuch (DOC_0262) sowie ein technischer Support per Telefon und E-Mail zur Verfügung.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, verfügen die Projektträger über keine nennenswerten Erfahrungen mit dem System (INT_024, 026, 028). Die ersten Rückmeldungen deuten jedoch darauf hin, dass dessen Mehrwert noch nicht von allen erkannt wird.

2.2.2 Die Anforderungen des Monitoring werden von den am Datenlieferungsprozess beteiligten Akteuren verstanden, und es werden gegebenenfalls Schulungen oder Informationsveranstaltungen organisiert.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, verfügen die Projektträger noch über keine Erfahrungen mit dem Monitoring. Informationen zu geplanten Schulungen oder Informationsveranstaltungen liegen dem Evaluierungsteam ebenfalls keine vor.

2.2.3 Die Berichterstattung über Output- und Ergebnisindikatoren spiegelt den Stand der Umsetzung vor Ort korrekt wider (keine Über- oder Untererfassung).

und

2.2.4 Die gemeinsamen Indikatoren erfassen die wichtigsten Ergebnisse des Programms im Einklang mit dessen Interventionslogik.

und

Da zum Zeitpunkt der Evaluierung noch keine Projektberichte vorlagen, können diese Kriterien nicht bewertet werden.

2.2.5 Projektspezifische Indikatoren werden verwendet, um wesentliche Lücken in den gemeinsamen Indikatoren auf der Grundlage der Interventionslogik des Programms zu schließen.

und

2.2.6 Die Gesamtheit der erfassten Daten reicht aus, um die Auswirkungen des Fonds abzuschätzen, wodurch der Weg für die Ex-post-Bewertung geebnet wird.

Auch diese beiden Kriterien können aufgrund des noch zu frühen Umsetzungsstands des Programms nicht bewertet werden. Jedoch deutet die bereits in Kapitel 2 diskutierte mangelnde Eignung der Indikatoren darauf hin, dass die zukünftig erhobenen Daten nicht geeignet sein werden, die (Aus-)Wirkungen des Fonds abzuschätzen. Dies gilt umso mehr für eine Ex-post-Evaluierung, bei der aufgrund der zusätzlich zu berücksichtigenden externen, unkontrollierbaren Faktoren für eine Wirkungsmessung noch weitaus höhere Anforderungen an die Datenqualität gestellt werden.

2.3 Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Monitoring und Evaluierung sichergestellt?

Im folgenden Kapitel wird der Einbezug relevanter Partner in alle Phasen des NPs betrachtet. Die Perspektive in den vier Unterkapiteln wird daher vorrangig auf die nationale Ebene gerichtet, weshalb es an dieser Stelle angebracht ist, zunächst die Rahmenbedingungen von der EU-Ebene aus zu erläutern.

Erwägungsgrund 13 der Dachverordnung legt die Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Durchführung der

Programme in den Verantwortungsbereich der Mitgliedsstaaten und die von ihnen zu diesem Zweck benannten Stellen fest (DOC_0001). Aus Erwägungsgrund Nr. 20 der BMVI-Verordnung geht zudem die Notwendigkeit hervor, das Wissen und die Expertise der dezentralen nationalen Agenturen zu nutzen und in die Arbeit des gemäß der Verordnung eingesetzten Ausschusses für die Fonds für innere Angelegenheiten einzubeziehen. Diese Empfehlung bezieht sich zeitlich betrachtet auf den Beginn sowie die Halbzeit des Programmplanungszeitraums, sowie auf das Monitoring und die Evaluierung. Ziel dessen ist es, „dass die aus dem Fonds unterstützten Maßnahmen den einschlägigen Besitzstand der Union und die vereinbarten Prioritäten der Union einhalten.“ (DOC_0254)

Die Kommission betont des Weiteren die Bedeutung angemessener Konsultationen im Zuge der Vorbereitungsarbeit. Dazu gehört die Beteiligung von Sachverständigen der Mitgliedsstaaten sowie des Europäischen Parlaments und des Rats, um für eine gleichberechtigte Beteiligung an der Vorbereitung delegierter Rechtsakte zu sorgen (DOC_0254: Abs. 68). Um Überschneidungen zu vermeiden, sind seitens der Mitgliedstaaten die zuständigen Einrichtungen und Stellen der EU zu konsultieren, beispielsweise die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (DOC_0254: Art. 13 (5)).

2.3.1 Es gibt eine Strategie, um die wichtigsten Partner zu ermitteln, zu informieren und zu erreichen, und die darauf abzielt, ihre ausgewogene Vertretung im Begleitausschuss zu gewährleisten. und

2.3.3 Die relevanten Partner nehmen entsprechend ihrer in der jeweiligen Geschäftsordnung festgelegten Rolle am Begleitausschuss teil.

Die Dachverordnung definiert in Erwägungsgrund 35 zum BGA: „Um die Leistung der Programme zu untersuchen, sollten die Mitgliedstaaten Begleitausschüsse einsetzen, deren Zusammensetzung Vertreter einschlägiger Partner umfassen sollte.“ Dessen Voraussetzungen, Zusammensetzung und Aufgaben werden in den Art. 38 bis 40 weiter definiert (DOC_0001). Die BMVI-Verordnung enthält keine Regelungen zum BGA (DOC_0254).

Darauf aufbauend behandelt das NP unter Abschnitt 6 dessen Rolle und Zusammensetzung. Als Zweck des BGA wird definiert, die VB strategisch zu beraten, einen Abgleich der Programmfortschritte mit den -zielen vorzunehmen und bei Bedarf steuernd einzuwirken. Der BGA setzt sich laut NP aus stimmberechtigten und beratenden Mitgliedern zusammen¹³ (DOC_0256). Bisher hat eine konstituierende Sitzung stattgefunden (INT_022, 026).

Eine Geschäftsordnung lag dem Evaluationsteam bei Berichtslegung nicht vor, ist nach Aussage einiger Interviewteilnehmenden (inkl. eines Konzepts zur Vorhabenauswahl auf Basis der Dachverordnung Art. 40(2)) jedoch in der Entwurfslegung (INT_024, 028).

Eine Herausforderung bestand bisher darin, eine Organisation der Zivilgesellschaft für den BGA zu gewinnen (INT_025, 027, 028).¹⁴ Lobend wurde von Seiten der Interviewten geäußert, dass künftige Projektträger*innen im BGA vertreten sind, wenn auch Kapazitätsgründe wohl dazu führen werden, dass alle entsprechenden Aufgaben zeitlich kaum wahrgenommen werden können und daher ggf. Vertretungen in die Sitzungen entsandt werden müssen (INT_022, 024, 028).

¹³ Stimmberechtigt sind das Bundesministerium des Innern, Referat B 4 (gleichzeitig Vorsitz), die VB, Vertreter der Partnerbehörden/Partnerschaft auf Bundesebene, Vertreter der Partnerbehörden/Partnerschaft auf Landesebene, DHPol (Deutsche Hochschule der Polizei), IPA (International Police Association) Deutschland, eine Menschenrechtsorganisation (die VB befindet sich weiterhin im Abstimmungsprozess, infrage kommt bspw. das DIMR (Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.)), EU-KOM und ggf. EU-Agenturen. Als beratende aber nicht stimmberechtigte Mitglieder werden Gleichstellungsbeauftragte, Personalvertretungen sowie Schwerbehindertenvertretungen zu den Sitzungen des BGA eingeladen.

¹⁴ Laut Aussagen der VB untersagte die EU-KOM Projektverträge abzuschließen, solange der BGA nicht vollständig ist. Da jedoch bis Sommer 2023 keine zivilgesellschaftliche Organisation gefunden werden konnte, erfolgte die Erlaubnis seitens der EU-KOM nun auch ohne diese den BGA zu konstituieren. Die Suche werde jedoch fortgeführt.

2.3.2 Relevante Partner wurden ermittelt und in die Programmierungsphase einbezogen. und

2.3.4 Es werden Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung der Partner in allen Phasen des Programmzyklus zu ermöglichen.¹⁵

Wie bereits unter Bewertungskriterium 1.1.1 erörtert, behandelt das NP des BMVI unter Abschnitt 5 und 6 relevante Rahmenbedingungen für den Einbezug der Partner in das NP (DOC_0256). Die betroffenen Behörden wurden für die Erarbeitung des NP dazu aufgefordert, Umsetzungsvorschläge einzureichen, welche priorisiert und schließlich in die finale Version des NP einfließen (vgl. 1.1.2) (INT_027, 028).

Um Überschneidungen mit anderen EU-Instrumenten auszuschließen, stimmt sich die VB mit den VBn ebener anderen Instrumente ab und arbeitet mit relevanten Akteuren auf nationaler Ebene und der EU-KOM eng zusammen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf mögliche Doppelförderung zwischen dem AMIF, dem BMVI und dem ISF (DOC_0256: 45).

Weitere Partizipationsaspekte, bspw. Projektkooperationen, lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bewerten.

2.4 Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze (Querschnittsthemen) beachtet oder gefördert?

Da die organisatorischen und verfahrenstechnischen Vorkehrungen für die in den vier Bewertungskriterien – Einhaltung der Charta der Grundrechte der EU, Gleichstellung der Geschlechter und das Gender Mainstreaming, Verhinderung von Diskriminierung, Förderung der nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 11 AEUV – genannten Grundsätze eng miteinander verbunden sind, wird die Frage im Folgenden als Ganzes beantwortet.

Grundlegende Voraussetzung der Durchführung des sowie Förderung durch den BMVI ist die Verpflichtung auf und Achtung horizontaler Grundsätze in allen Phasen und Bereichen der Programmumsetzung:

- Dazu zählt zuvorderst die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) (2012/C 326/02), welche über Art. 6 (1) EU-Vertrag (2012/C 326/13) in das Primärrecht der EU aufgenommen wurde. Sie regelt persönliche, bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte und Freiheiten der Menschen, die in der EU leben und gilt für die Organe und Einrichtungen der EU sowie nationale Behörden bei der Umsetzung von EU-Recht.

Die Verpflichtung zur Einhaltung im Kontext des BMVI ergibt sich zum einen aus Art. 15 und 73 sowie Anhang III der Dachverordnung (DOC_0001), zum anderen u.a. aus Absatz 4 sowie Art. 4 der BMVI-Verordnung (DOC_0254). Sie umfasst insbesondere: Nichtdiskriminierung (Art. 21 GRC), die Gleichheit von Frauen und Männern (Art. 23 GRC), Integration von Menschen mit Behinderung (Art. 26 GRC), den Umweltschutz (Art. 37 GRC), den Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GRC) sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und eines unparteiischen Gerichts, einschließlich des Rechts auf rechtliches Gehör (Art. 47 GRC) und die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen (Art. 41 GRC) (DOC_0258).

Die Verpflichtung auf die GRC ist in der FHVR eine rechtlich verbindliche Bedingung für den Erhalt der Förderung. Die VB weist zudem darauf hin, dass ein Verstoß gegen die GRC zur Aussetzung von Zahlungen durch die Europäische Union führen kann (DOC_0258).

¹⁵

Hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten während der Programmierungsphase siehe Evaluierungsfrage 2.3.2, am BGA Evaluierungsfrage 2.3.3.

- Eine weitere grundlegende Voraussetzung für eine BMVI-Förderung ist die Umsetzung und die Anwendung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNBRK) in Übereinstimmung mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates, welche die EU im Dezember 2010 ratifiziert hat.
- Schließlich enthält die BMVI-Verordnung in Erwägungsgrund 65 Verweise auf das Klimaschutzübereinkommen von Paris sowie die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung.¹⁶

Diese Aspekte umsetzend definiert Kapitel 4 („Grundlegende Voraussetzungen“), Punkt 3 des NPs (DOC_0256) zwei Kriterien über die „Wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte“:

- 1) Vorkehrungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der aus den Fonds unterstützten Programme und deren Durchführung mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta.¹⁷
- 2) Vorkehrungen zur Berichterstattung an den BGA über Fälle von Nichtvereinbarkeit von aus den Fonds unterstützten Vorhaben mit der Charta und über gemäß den Vorkehrungen nach Art. 69 (7) eingereichte Beschwerden bezüglich der Charta.¹⁸

Es ist nicht bekannt, welche Schritte im Hinblick auf die VB als „Ansprechperson zur Anwendung und Umsetzung der Grundrechtecharta (GRC)“, beispielsweise via eines E-Mail-Postfachs, bereits unternommen wurden.

Der geplante Einbezug des DIMR (Deutschen Instituts für Menschenrechte e.V.) in den BGA ist ein weiterer Baustein der Umsetzung dieser zentralen Umsetzungskomponente. Dessen Monitoringstelle dient als einzige Stelle in Deutschland¹⁹ für die Überwachung der Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Mit Blick auf die Umsetzung der UN-BRK sei zudem auf den NAP (Nationaler Aktionsplan) 1.0, NAP 2.0 sowie den NAP-Statusbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hingewiesen. Der NAP koordiniert im Rahmen der Datenerfassung die behindertenpolitischen Maßnahmen der Ressorts, die regelmäßig über den Umsetzungsstand ihrer Maßnahmen im NAP-Ausschuss berichten.²⁰

Mit Blick auf die Prüfung der horizontalen Grundsätze wird seitens der VB auf bestehende Kontrollmechanismen und/oder die Expertise des BGA verwiesen. Es ist nicht geplant, einen weiteren Mechanismus zu implementieren (INT_026, 027).

¹⁶ „Angesichts der großen Bedeutung, die der Bewältigung des Klimawandels entsprechend den Zusagen der Union zukommt, das im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossene Klimaschutzübereinkommen von Paris umzusetzen, und der Verpflichtung, die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, sollten die Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung dazu beitragen, dass das Gesamtziel erreicht wird, 30 % der Ausgaben im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens für die systematische Einbeziehung der Klimaschutzziele zu verwenden sowie im Jahr 2024 7,5 % und in den Jahren 2026 und 2027 10 % des Haushalts für Ausgaben im Bereich Biodiversität bereitzustellen, wobei den bestehenden Überschneidungen zwischen dem Klimaschutzziel und dem Biodiversitätsziel Rechnung zu tragen ist. Aus dem Fonds sollten Tätigkeiten unterstützt werden, die den klima- und umweltpolitischen Standards und Prioritäten der Union gerecht werden und die keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele im Sinne des Artikels 17 der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates bewirken würden.“

¹⁷ „Im Einklang mit den KOM Leitlinien (2016/ C 269/01) berücksichtigen die Arbeitshilfen und Leitfäden der VB die Achtung der Charta. In allen Phasen der Programmumsetzung begründen die zuständigen Behörden ihre Entscheidungen. Jede Person verfügt bezüglich dieser Entscheidungen über das Recht auf rechtliches Gehör, einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. In der Maßnahmenplanung und den Auswahlkriterien werden die Rechte und Prinzipien der Charta berücksichtigt. Die Achtung der Charta ist eine Förderbedingung und Gegenstand von Vor-Ort Prüfungen. Begünstigte werden über die GRC informiert und geben Erklärungen hierzu ab. Die VB informiert gezielt auf der Webseite. Mitglieder des BGA und BA der Bundesregierung leisten mit Informationen, Unterstützung und Fachwissen einen Beitrag zur Einhaltung der Charta. Über die Mitgliedschaft der AMIF-Verwaltungsbehörde im Begleitausschuss ESF + Bund und den ständigen Austausch zwischen AMIF und BMVI können Leistungen und Angebote der zukünftigen Unterstützungsstruktur zu den bereichsübergreifenden Grundsätzen im ESF-Bundesprogramm – wo angebracht – genutzt werden.“

¹⁸ „Die VB übernimmt die Rolle der „Ansprechperson zur Anwendung und Umsetzung der Grundrechtecharta (GRC)“. Sie richtet ein elektronisches Postfach ein, über das Verstöße gegen die GRC gemeldet werden können. Auf das Postfach wird über die Webseite (inklusive verlinkter Liste mit Kontaktstellen und Informationen zur GRC) aufmerksam gemacht. Im BGA wird auf Grundlage der Geschäftsordnung die Umsetzung der Charta ein verbindlicher Tagesordnungspunkt sein, insbesondere auch im Zusammenhang mit den jährlichen Leistungsberichten. Beschwerdeführer erlangen z.B. durch die Schlichtungsstelle zum Behindertengleichstellungsgesetz oder die Antidiskriminierungsstelle des Bundes Unterstützung im Zusammenhang mit Art. 26 bzw. 21 GRC. Alle an der Umsetzung des BMVI Beteiligten können sich bei Fragen an den BGA oder die BMVI-VB wenden. Nachgewiesene Verstöße können mit Widerruf der Förderung sanktioniert werden.“

¹⁹ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention>

²⁰ https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/GEM/DE/AS/NAP/Statusbericht_NAP/statusbericht_nap_node.html

4.3 Effizienz

Die Effektivität des Programms ist gemäß Evaluierungsmatrix danach zu bemessen inwieweit (1.) es effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge ist, (2.) es kostenwirksame Maßnahmen unterstützt, (3.) das Verwaltungs- und Prüfsystem effizient ist und (4.) inwieweit das Verwaltungs- und Prüfsystem weiter vereinfacht werden kann.

3.1 Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge?

Um die Frage zu beantworten, inwieweit das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge ist, sind zum einen (1.) dessen Kommunikationsstrategie und -aktivitäten zu beleuchten. Zum anderen ist (2.) zu überprüfen, inwieweit die eingesetzten Verbreitungsmaßnahmen und (3.) Finanzierungsmöglichkeiten ihr Zielpublikum erreichen.

3.1.1 Es gibt eine Kommunikationsstrategie mit korrekt identifizierten Zielgruppen und entsprechenden Monitoringmaßnahmen, einschließlich geeigneter und messbarer Ziele für die Kommunikationsaktivitäten.

Die EU-Dachverordnung für die drei Innenfonds (DOC_0001) enthält eine Reihe detaillierter Vorgaben hinsichtlich der Aufgaben und Verpflichtungen der Mitgliedsländer zur Innen- und Außenkommunikation des Programms und seiner Erfolge (vgl. dazu u.a. S.: 7ff, 49ff). Mit geeigneten „Transparenz-, Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaßnahmen“ soll sichergestellt werden, dass die Öffentlichkeit über die „Errungenschaften der Unionsfinanzierung“ angemessen und wahrheitsgemäß informiert wird, wobei Anforderungen an den Schutz vertraulicher und personenbezogener Daten zu berücksichtigen sind. Im Einzelnen sind u.a. die Geschäftsordnung des BGA, Förderaufrufe und Informationen zu den Antragsverfahren und Listen bisher ausgewählter Vorhaben mit wesentlichen Angaben (Ziele, Volumina, Laufzeiten etc.) auf einer gemeinsamen Website in einem maschinenlesbaren Format zu veröffentlichen. Weiterhin ist die VB verpflichtet, auf Nachfrage „Kommunikations- und Sichtbarkeitsmaterial“ der EU kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Zur Erfüllung dieser Pflichten ist gemäß Dachverordnung von den Mitgliedsländern ein programmübergreifender Kommunikationskoordinator zu bestellen, der alle übrigen Akteure, einschließlich Vertreter*innen der EU-Kommission einbindet. Weiterhin hat jede VB einen Kommunikationsbeauftragten zu benennen.

Laut NP wurden seitens der VB für das BMVI entsprechende Vorarbeiten geleistet, um diesen Vorgaben zukünftig Folge zu leisten. So wurde ein Kommunikationsbeauftragter benannt und eine Website eingerichtet, die wiederum mit der Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) verlinkt ist (DOC_0255: 47). Weiterhin ist die Veröffentlichung eines Newsletters beabsichtigt. Für die „geplanten Maßnahmen zur Steigerung der Sichtbarkeit, Transparenz und Kommunikation des BMVI ist ein Budget von rund 200.000 Euro vorgesehen“ (ebd.). Schließlich ist beabsichtigt, die Effektivität der Maßnahmen mittels vier Indikatoren (Anzahl der Seitenaufrufe bzw. Verlinkungen auf anderen Seiten (Internet/Intranet), Verweildauer (Internet/Intranet), Nachfragen bzw. Anfragen (Internet/Intranet) und Nachfragen bzw. Anfragen (Newsletter)) zu überprüfen (ebd.). Wie und wann diese Indikatoren gemessen werden sollen, ist jedoch nicht weiter spezifiziert.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Vorhaben in Umsetzung befand, liefern die empirischen Daten auch keinerlei Hinweise zur konkreten Anwendung dieser Kommunikationsstrategie. Daher kann dieses Kriterium, also ob die Zielgruppen korrekt identifiziert wurden und ob die Monitoringmaßnahmen geeignet sind, auch nicht abschließend bewertet werden. Einige Befragte sind jedoch der Auffassung, dass das BMVI eigentlich keiner Öffentlichkeitsarbeit bedarf, da das Thema Grenzschutz nur für einen sehr begrenzten Personenkreis relevant ist und auch nicht alle Details dazu in der breiten Öffentlichkeit diskutiert werden sollten (INT_024, 026, 027).

3.1.2 Die Verbreitungsmaßnahmen erreichen das Zielpublikum und werden über eine geeignete Mischung von Kommunikationskanälen und -plattformen, einschließlich sozialer Medien, durchgeführt und führen zu Interaktionen²¹

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann dieses Kriterium nicht bewertet werden.

3.1.3 Die Finanzierungsmöglichkeiten werden angemessen bekannt gemacht und erreichen die ermittelte Zielgruppe potenzieller Begünstigter.

Nach einhelliger Meinung der Befragten sind allen potentiellen Begünstigten die Finanzierungsmöglichkeiten über das BMVI ausreichend bekannt. Dies läge zum einen daran, dass deren Kreis – auch im Gegensatz zum ISF und zum AMIF – vergleichsweise überschaubar sei und zum anderen daran, dass die meisten bereits über Projekterfahrungen aus den vorherigen Förderphasen verfügten. Dementsprechend wird auch berichtet, dass es keinen Mangel an Förderanträgen gebe und dementsprechend alle Fördergelder bereits fest verplant seien (INT_024, 026, 027, 028).

3.2 Inwieweit unterstützt das Programm kostenwirksame Maßnahmen?

Inwieweit das Programm kostenwirksame Maßnahmen unterstützt, ist daran zu bemessen, ob (1.) die unterstützten Maßnahmen nachweislich kosteneffizient sind, (2.) die ersten Erkenntnisse aus dem Betrieb darauf hindeuten, dass die tatsächlichen Kosten den erwarteten entsprechend und (3.) ob ggf. vorhandene Unterschiede bei den Kosten für ähnliche Maßnahmen erklärt werden können.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann keines der Kriterien bewertet und somit die Evaluierungsfrage auch nicht beantwortet werden.

3.3 Inwieweit ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient?

Zur Bewertung der Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems ist gemäß Evaluierungsmatrix zu überprüfen,

- (1.) ob das in der Rechtsgrundlage beschriebene Verwaltungs- und Kontrollsystem, die Effizienz bei der Auswahl der Operationen, den Verwaltungsaufgaben, der Arbeit des BGA, der Erfüllung der Buchhaltungsfunktion und der Aufzeichnung und Speicherung der Daten zu jeder Operation gewährleistet und
- (2.) ob der Verwaltungsaufwand im Vergleich zum vorangegangenen Programmplanungszeitraum für alle Durchführungsakteure (hier: VB, zwischengeschaltete Stellen),
- (3.) Projektträger und
- (4.) Kooperationspartner verhältnismäßig ist.
- (5.) Weiterhin ist zu bewerten, ob die Anforderungen auf nationaler sowie
- (6.) EU-Ebene nicht restriktiver ausgelegt werden als in der Rechtsgrundlage oder in den einschlägigen Dokumenten zur methodischen Beratung der Mitgliedstaaten, d.h. kein so genanntes ‚Gold-Plating‘ erfolgt.
- (7.) Schließlich soll überprüft werden, ob vereinfachte Kostenoptionen Vereinfachungen vor Ort schaffen und
- (8.) ob bei Bedarf technische Hilfe zur Stärkung des Verwaltungs- und Kontrollsystems geleistet wird.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann keines der Kriterien bewertet und somit die Evaluierungsfrage auch nicht beantwortet werden.

²¹ Aus Sicht des Evaluierungsteams ist die Frage falsch gestellt. Im Sinne einer Kausallogik müsste sie wie folgt lauten: „Die Verbreitungsmaßnahmen werden über eine geeignete Mischung von Kommunikationskanälen und -plattformen, einschließlich sozialer Medien, durchgeführt (→ Leistung, Output-Ebene), erreichen das Zielpublikum und führen zu Interaktionen (→ Nutzung der Leistung, Outcome-Ebene).“

3.4 Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?

Gemäß der Fragen der Evaluierungsmatrix, ist eine mögliche Vereinfachung des Programms danach zu beurteilen, (1.) ob es rechtliche Anforderungen, Verfahrensregeln oder Praktiken gibt, die einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen, (2.) ob Spielraum für die zusätzliche Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen und nicht an Kosten gebundenen Finanzierungsoptionen bestehen, (3.) ob es Anzeichen für eine mangelnde Koordinierung zwischen den an der Durchführung des Programms beteiligten Akteuren gibt und (4.) ob es Probleme mit den elektronischen Datenaustauschsystemen, die zu Verzögerungen führen, gibt.

3.4.1 Es gibt Hinweise auf rechtliche Anforderungen, Verfahrensregeln oder Praktiken, die einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auf EU-Ebene oder der Ebene der Mitgliedsstaaten verursachen, und es gibt konkrete Alternativen.

Hinsichtlich eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes lassen sich aufgrund der Verzögerungen in der Antragstellung bisher nur eingeschränkt Schlussfolgerungen ziehen.

- (1.) Gemäß ITSI Handbuch (DOC_0262) und Förderhandbuch (DOC_0260) müssen Anträge nach elektronischer Einreichung ausgedruckt und unterschrieben an die Verwaltungsbehörde postalisch übersandt werden. Diesbezüglich wurde angemerkt, dass eine Einreichung des Antrages ausschließlich online und damit die Vermeidung eines Medienbruchs den Abgabeprozess erleichtern und beschleunigen würde (INT_023).
- (2.) Um schneller auf sich ändernde Bedarfe (bzw. bei „Sofortlagen“) innerhalb des Projektes reagieren zu können, sollten Vorlagen für Änderungs-/Ausnahmeanträge erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden (INT_028). Den Projektträgern sollte (ggf. nochmals) erläutert werden, wie diese Änderungs-/Ausnahmeanträge ebenfalls vollständig in ITSI eingereicht werden können.

3.4.2 Es besteht Spielraum für die zusätzliche Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen und nicht an Kosten gebundenen Finanzierungsoptionen.

Weder in der BMVI Verordnung (DOC_0254), noch im Förderhandbuch des BMVI (DOC_0260) sind nähere Informationen über vereinfachte Kostenoptionen zu finden. In der ersteren ist vermerkt, dass „Erstattung der technischen Hilfe als Pauschalfinanzierung in Höhe von 6% der in jedem Zahlungsantrag angegebenen förderfähigen Ausgaben“ möglich ist (S.31). Aus letzterer geht weiter hervor, dass „Personalkosten (...) anhand von konkreten Ausgaben, als auch auf Grundlage von standardisierten Einheitskosten bzw. auf Grundlage von Pauschalsätzen erhoben werden“ (S.45), Honorarausgaben stets im Realkostenprinzip abzurechnen sind (S.46), und Reisekosten auf Basis der tatsächlich angefallenen Kosten förderfähig sind (S. 49). Auch den Befragten mangelte es diesbezüglich an Erfahrung und Kenntnis.

Der Fond ermöglicht zwar Forschungsprojekte und Innovation, aber Bedarfsträger schrecken vor innovativen Projekten zurück, da Folgekosten nicht berücksichtigt werden und das nationale Budget diese nicht deckt. Daher wäre es wichtig, einen leichteren und schnelleren Zugang zur Förderung von Folgekosten zu integrieren und somit auch Nachhaltigkeit der Projekte zu gewährleisten (INT_028).

3.4.3 Es gibt Anzeichen für eine mangelnde Koordinierung zwischen den an der Durchführung des Programms beteiligten Akteuren, was z.B. zu mangelnder Kohärenz, erhöhtem Verwaltungsaufwand usw. führt.

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann dieses Kriterium nicht bewertet werden.

3.4.4 Es gibt Probleme mit den elektronischen Datenaustauschsystemen, die zu Verzögerungen führen und die behoben werden können und sollten.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen in der Erteilung der Zugangsberechtigungen für ITSI, geben die Befragten an, bisher kaum Erfahrung in der Projektantragstellung über das IT-System zu haben (INT_023, 028, 024). Generell betrachten die Befragten ITSI eine als gute Investition in die Zukunft und sehen darin die Möglichkeit zu einer transparenteren und übersichtlicheren Verwaltung. Bei seiner Einführung befand sich ITSI jedoch

noch in der Entstehungsphase und noch nicht alle Funktionen des Systems waren vollständig nutzbar. Hinzu kommt, dass in dieser Anfangsphase Mitarbeiter in der Nutzung von ITSI geschult und Kompetenzen in der Bedienung aufgebaut werden mussten, was neben der Fondverwaltung zusätzlichen Mehraufwand schaffte (INT_026, 022, 028).

4.4 Kohärenz

Die Kohärenz des Programms ist gemäß Evaluierungsmatrix danach zu beurteilen (1.) inwieweit das Programm kohärent mit Initiativen ist, die im Rahmen des betreffenden Politikbereichs gefördert werden, insbesondere mit der Förderung im Rahmen der thematischen Fazilität in den verschiedenen Verwaltungsmodi und (2.) inwieweit es mit anderen EU-Fonds (einschließlich anderer Fonds für den Bereich Inneres) und insbesondere mit dem außenpolitischen Handeln der EU kohärent ist.

4.1 Inwieweit ist das Programm mit Initiativen kohärent, die im Rahmen seines Politikbereichs unterstützt werden, insbesondere mit der Unterstützung im Rahmen der thematischen Fazilität für die verschiedenen Verwaltungsmodi?

Die Frage nach der internen Kohärenz ist danach zu beantworten, (1. & 2.) inwieweit Strukturen, organisatorische Vorkehrungen und Koordinierungsmechanismen vorhanden sind und genutzt werden, die die Koordination, Komplementarität und gegebenenfalls Synergien zwischen den verschiedenen Verwaltungsmodi desselben Programms gewährleisten, ob (3.) ggf. vorkommende Überschneidungen zwischen Projekten sachlich gerechtfertigt sind, (4.) das Programm mit aktuellen politischen Agenden auf EU- und nationaler Ebene in Einklang stehe und (5.) ob es Anzeichen für eine behördenübergreifenden Zusammenarbeit gibt.

4.1.1 Es sind Strukturen, organisatorische Vorkehrungen oder Koordinierungsmechanismen vorhanden, die die Koordination, Komplementarität und gegebenenfalls Synergien zwischen den verschiedenen Verwaltungsmodi desselben Programms gewährleisten.

und

4.1.2 Koordinierungsmechanismen und -vereinbarungen werden regelmäßig und mit Erfolg genutzt.

Die BMVI-Verordnung (DOC_0254) enthält an mehreren Stellen Hinweise zur Sicherstellung der Kohärenz des Programms sowie zur Kohärenz zwischen den verschiedenen Verwaltungsmodi. So soll das Programm auf Ergebnissen und Investitionen seiner Vorgängerprogramme unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen aufbauen (S. 3, → zeitliche Kohärenz), und entsprechend der EU-Regularien durchgeführt werden (S. 31, → rechtliche Kohärenz). Schließlich sollen Mittel aus der thematischen Fazilität für die Unterstützung von Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittstaaten im Rahmen der Ziele des Fonds verwendet werden (S. 18, Kohärenz zwischen verschiedenen Verwaltungsmodi). Darüber hinaus wird im NP darauf hingewiesen, dass „die Kohärenz der Maßnahmen mit der Anwendung des Besitzstandes der EU in Bezug Grenze und Visa sowie etwaiger Aktionspläne während des gesamten Projektzyklusses gewährleistet“ werden soll (DOC_0256: 4).

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann darüber, inwieweit diese Mechanismen zur Anwendung gelangen keine Aussage getroffen werden.

4.1.3 Vermeintliche Überschneidungen sind sachlich gerechtfertigt (z.B. gleiche Zielgruppe, aber unterschiedliche Art der Maßnahme/ unterschiedlicher Bedarf/ unterschiedliche Bereitschaft der gewählten Förderform)

Da sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befand, kann dieses Kriterium nicht bewertet werden.

4.1.4 Das Programm steht im Einklang mit den aktuellen politischen Agenden auf EU- und nationaler Ebene.

Dieses Bewertungskriterium wird implizit bei der Diskussion der Unterstützung des Programms für übergreifende politische Agenden der EU (4.2.4) mit erörtert.

4.1.5 Es gibt Anzeichen für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit.

Die behördenübergreifende Zusammenarbeit wird im Kontext der Diskussion der Nutzung von Koordinierungsmechanismen unter dem Bewertungskriterium 4.2.2 erörtert.

4.2 Inwieweit ist das Programm mit anderen EU-Fonds (einschließlich anderer Fonds für den Bereich Inneres) und insbesondere mit dem auswärtigen Handeln der EU kohärent?

In diesem Kapitel wird die Kohärenz des Nationalen Programms mit anderen EU-Fonds und Programmen – insbesondere den anderen Fonds im Bereich Inneres – beleuchtet.

Gemäß Erwägungsgrund Nr. 27 der BMVI-Verordnung sollen „entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (...) Synergien und Kohärenz mit anderen Fonds der Union angestrebt und Überschneidungen von Maßnahmen vermieden werden“ (DOC_0254: 6). Die Unterstützung, die im Rahmen des Instruments geleistet wird, soll dafür die Regelungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergänzen (Art. 6 (1)), ein kohärentes Vorgehen zwischen den europäischen Agenturen im Bereich der Küstenwache und des Zolls sowie den nationalen Behörden sicherstellen (Abs. 33, ebd., S. 7) und einen Mehrwert für die Union hinsichtlich der Zielerreichung des Instruments erbringen (ebd., S. 16). Die Verordnung schreibt außerdem in Art. 6 (2) vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass die Unterstützung, die auf der Grundlage des Instruments geleistet wird und von den Mitgliedstaaten erbracht wird, mit den entsprechenden Maßnahmen, Politiken und Prioritäten der Union im Einklang steht (ebd.).

Die Frage, ob das BMVI mit andere EU-Fonds sowie dem auswärtigen Handeln kohärent ist, kann dabei nur bedingt beantwortet werden, da zum Zeitpunkt der Evaluation noch keine Projekte gestartet haben oder zugelassen wurden. Jegliche Aussage darüber stützt sich dementsprechend auf Interviews mit der Verwaltung und dem Begleitausschuss, sowie den Angaben aus dem Nationalen Programm und den EU-Verordnungen. Auf Projektebene können keine Aussagen getroffen werden.

4.2.1 Es sind Strukturen, organisatorische Vorkehrungen oder Koordinierungsmechanismen vorhanden, die die Koordinierung, Komplementarität und gegebenenfalls Synergien mit anderen EU-Fonds, insbesondere der Kohäsionspolitik und dem auswärtigen Handeln der EU, gewährleisten.

Um die Kohärenz des BMVI mit anderen EU-Fonds – insbesondere den anderen Fonds im Bereich Inneres – zu gewährleisten, wurden bereits bei der Einführung dementsprechende Vorkehrungen getroffen, angefangen mit der Dachverordnung 2021/1060 vom Juni 2021, welche einen kohärenten Durchführungsrahmen für die Unionsfonds mit geteilter Mittelverwaltung zur Verfügung stellt und insbesondere Vorschriften für die Programmierung, Überwachung und Evaluierung sowie Verwaltung und Kontrolle der Unionsfonds in geteilter Mittelverwaltung bestimmt (DOC_0001: 1, 15).

Ergänzt wird diese durch die BMVI-Verordnung, welche die Ziele des Instruments für Grenzverwaltung und Visumpolitik präzisiert und spezifische Bestimmungen für Maßnahmen festlegt, die aus diesem Instrument finanziert werden können (DOC_0254: 10). Hier wurden explizit Themen gewählt, die im Bereich Grenzschutz und Visa angesiedelt sind und somit eine klare Abgrenzung zu dem nach innen gerichteten ISF darstellen. Eine Abgrenzung, die in der vorherigen Förderperiode so klar noch nicht existierte, da die Themen noch in den Förderbereich des ISF fielen.

In den Verordnungen wurden zudem Mechanismen geschaffen, die Synergien zwischen den EU-Fonds und Programmen maximieren sollen. So macht es Abs. 49 der Dachverordnung möglich, „Finanzmittel aus verschiedenen Unionsinstrumenten im selben Vorhaben zu kombinieren, sofern Doppelfinanzierungen vermieden werden“ (DOC_0001: 9 ebenfalls in DOC_0260: 12). Gemäß Erwägungsgrund 35 der BMVI-Verordnung ist die Verwendung von IKT-Systemen, die aus dem Instrument finanziert werden, auch zur Erreichung der Ziele der

anderen Innenfonds zulässig, sofern sie weiterhin für wirksame und sichere Grenzkontrollaktivitäten verfügbar und einsatzfähig sind und die Verwendung solcher Ausrüstungsgegenstände und IKT-Systeme für die Ziele des ISF und AMIF zeitlich begrenzt ist (DOC_0254: 7). Diese Regelung findet sich auch in der ISF-Verordnung und erlaubt die Nutzung von IKT-Systemen, die mit ISF-Mitteln finanziert wurden, für die Zielerreichung des BMVI (DOC_0002). Auch im maritimen Bereich soll es möglich sein, das Instrument zusätzlich zur Unterstützung von Seeinsätzen mit Mehrzweckcharakter zu nutzen (DOC_0254: 7).

Auf EU-Ebene heißt es in der BMVI-Verordnung 2021/1148 Art. 8 Abs. 3, dass die Kommission einen Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und den einschlägigen Netzen anstrebt, um die Arbeitsprogramme für die durch das Instrument finanzierten Maßnahmen der Union vorzubereiten und zu bewerten (DOC_0254, S. 18). Um die Komplementarität zwischen den Aufgaben der Agentur und den Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen zu gewährleisten und Kosteneffizienz zu vermeiden, wurde die Kommission in der BMVI-Verordnung zudem dazu angehalten, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache rechtzeitig zu den Entwürfen der Programme zu konsultieren, sofern diese in die Zuständigkeit dieser Agentur fallen (EU-Verordnung 2021/1148 Abs. 20 DOC_0254, S. 5).

Auf nationaler Ebene liegt es in der Verantwortung der Verwaltungsbehörde, zu prüfen, ob Überschneidungen mit anderen EU-Instrumenten vorliegen (DOC_0255: 4). Dies soll insbesondere über unmittelbare Abstimmungsprozesse mit den VB anderer Förderinstrumente, insbesondere des AMIF und des ISF, geschehen. Zudem sollen durch den regelmäßigen Austausch zwischen den Kommunikationsbeauftragten der Fonds sowie dem Kommunikationskoordinator die Kommunikationsmaßnahmen abgestimmt werden, wodurch auch Synergieeffekte erkannt und genutzt werden können (DOC_0256: 47).

Auch der BGA wurde insbesondere als mögliches Networking-Tool beschrieben, an dem unterschiedliche Behörden beteiligt sind und somit diverse Kontakte der Beteiligten einhergehen, auch zu ähnlichen Fördertöpfen und Landesfördermöglichkeiten. Dieser Aspekt wird als besonderer Vorteil des BGA hervorgehoben (INT_026).

Die Kohärenz mit dem auswärtigen Handeln der EU wird in den EU-Verordnungen insbesondere bei Maßnahmen in Drittstaaten und mit Bezug zu Drittstaaten hervorgehoben und in Abs. 36 sowie Art. 5 (3) der BMVI-Verordnung thematisiert (DOC_0254: 7, 16). Um sicherzustellen, dass die aus dem Fonds unterstützten Maßnahmen mit dem einschlägigen Besitzstand der Union und den vereinbarten Prioritäten der Union in Einklang stehen, kann die Kommission außerdem die zuständigen dezentralen Agenturen an der Überwachung und Evaluierung beteiligen (S. 20).

4.2.2 Die Koordinierungsmechanismen und -vereinbarungen werden regelmäßig und mit Erfolg genutzt.

In den Interviews wurde bestätigt, dass Koordinierungsmechanismen zwischen den Fonds bestehen, insbesondere zwischen den drei Innenfonds. Auf nationaler Ebene steht die VB des BMVI im engen Austausch mit der ISF und AMIF Verwaltung um die Fonds aufeinander abzustimmen. Dies ist durch das gemeinsame Überdach begünstigt, das durch ihre Ansiedelung im gleichen Ministerium gegeben ist – insbesondere zwischen ISF und BMVI, die aus den gleichen Strukturen hervorgegangen sind und die dadurch weiterhin einen engen Austausch pflegen (INT_027), zum Beispiel in Form von regelmäßige Jour Fixe zwischen den Verwaltungsbehörden sowie anlassbezogene Treffen (INT_026, 028). Auch das gemeinsame IT-System für den Datenaustausch ITS1 soll die Komplementarität und Kohärenz der geförderten Maßnahmen innerhalb der Innenfonds optimieren (DOC_0256). Auf EU-Ebene gibt es informelle Meetings, z.B. eine aus ISF und BMVI-Verwaltungen bestehenden Arbeitsgruppe nördlicher Mitgliedstaaten, welche bereits vor der Aufspaltung des Fonds in BMVI und ISF entstanden war, die sich zweimal jährlich trifft und ihr letztes Treffen Ende November in Paris abhielt (INT_028).

Über die Innenfonds hinaus, wird ebenfalls von mindestens einmal jährlich stattfindenden Treffen der Kommu-

nikationsbeauftragten der Innenfonds (ISF, BMVI, AMIF) berichtet, bei denen unter anderem über Projektmaßnahmen gesprochen und Kontakte geknüpft werden. Diese Treffen wurden von Interviewpartner*innen sehr positiv aufgefasst, da sie einen angenehmen Austausch und Einblicke in die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten und -bereiche ermöglichen sowie einen Überblick über die „sehr bunte Förderlandschaft“ gewähren. Das letzte Treffen wurde vom BMWK in Deutschland ausgerichtet (INT_026, 028).

Seitens des BGA des BMVI wird berichtet, dass eine Einladung durch den BGA des AMIF zur Teilnahme an einer Sitzung erfolgte, was als äußerst lehrreich erachtet wurde. Abstimmungsformate zwischen den Begleitausschüssen der Fonds sind nicht formalisiert (INT_025, 026), dennoch wird teilweise von informellen Formaten berichtet, wie beispielsweise auch im Rahmen der Evaluierung der Fonds (INT_026).

Allgemein haben die Interviewten die Meinung vertreten, dass ein Bewusstsein für die Thematik vorhanden ist und die bisher ergriffenen Maßnahmen als ausreichend zu betrachten sind.

4.2.3 Vermeintliche Überschneidungen sind sachlich gerechtfertigt (z. B. gleiche Zielgruppe, aber unterschiedliche Art der Maßnahme/ unterschiedlicher Bedarf/ unterschiedliche Bereitschaft der gewählten Förderform)

Im NP wird versichert, dass die Kohärenz der Maßnahmen mit der Anwendung des Besitzstandes der EU in Bezug Grenze und Visa sowie etwaiger Aktionspläne während des gesamten Projektzyklus gewährleistet ist (DOC_0256). Auch der Aspekt der Doppelförderung aufgrund von möglichen Überschneidungen von einzelnen Projekten wird sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene beachtet und wurde wie in Abschnitt 4.2.1 beschrieben bereits bei der Konzeption des Fonds berücksichtigt und spielt auch in der Einzelfallvergabe eine Rolle (INT_027). Auch wird bestätigt, dass das NP die Umsetzung des IBM widerspiegelt und die Kohärenz zwischen den Investitionen des BMVI und dem nationalen Kapazitätsausbau für FRONTEX gewährleistet wird (DOC_0256).

Die aktive Vermeidung von Überschneidungen und Doppelförderung zeigt sich unter anderem daran, dass in der aktuellen Förderperiode auf eine Unterstützung der maritimen Aufgabenkomponente verzichtet wurde, da diese bereits mit nationalen Mittel finanziert werden (DOC_0256).

Auch in den Interviews wird (insbesondere bezüglich BMVI und ISF) von klar abgrenzbaren Themengebieten gesprochen (INT_022, 024, 027). Diese, so wird bestätigt, bestehen bereits durch die verschiedenen Verordnungen, die unterschiedliche Foki setzten (INT_027) und die zielgerichtete Beantragung von Fördergeldern erleichtern (INT_024). Nur in wenigen Themengebieten wie dem der Interoperabilität wird von verschwimmenden Grenzen zwischen Grenzschutz und Kriminalitätsbekämpfung berichtet, in welchen Fällen die VBs der einzelnen Fonds zuständig sind (INT_027).

4.2.4 Das Programm bietet Unterstützung für übergreifende politische Agenden, indem es die von anderen EU-Fonds angebotene Unterstützung ergänzt.

Im NP wird auf die Komplementarität mit anderen Finanzinstrumente auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene im Bereich Grenze- und Visamanagement hingewiesen, insbesondere mit der nationalen und europäischen Sicherheitsforschung, AMIF, dem ISF und dem Instrument für Zoll und Zollkontrollausrüstung (CCEI) (DOC_0256).

Bei den Themen Interoperabilität und Implementierung von europäischen IT-Großsystemen wie PNR, EES, ETIAS, SIS und EUROSUR werden Komplementarität zwischen BMVI und ISF zur Optimierung des europäischen Informationsaustauschs angestrebt. Die BMVI-Maßnahmen konzentrieren sich dabei auf die Anbindung Deutschlands an europäische Großsysteme im Grenz- und Visa-Kontext und die ISF-Maßnahmen auf eine Umsetzung der Systemanwendung durch die Polizeien der Länder innerhalb Deutschlands (Beispiele: Polizei 2020, PIAV) um so die zusätzlich zur Verfügung stehenden Daten im Rahmen der jeweiligen Zugangsberechtigungen nutzen zu können. Somit ergänzen sich Teile der Fördermaßnahmen des BMVI und ISF.

Im Themenbereich des AMIF können sich insbesondere bei den Themen Menschenhandel, Migration und Integration Synergien ergeben (DOC_0256). Gemäß der BMVI-Verordnung soll das Instrument zur Förderung der Umsetzung des Brennpunkt-Konzepts eingesetzt werden, sofern die betreffenden Mitgliedstaaten dies beantragen. Das Brennpunkt-Konzept wurde in der Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2015 mit dem Titel „Die Europäische Migrationsagenda“ dargelegt und vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. und 26. Juni 2015 gebilligt.

Synergieeffekte im Zusammenhang mit Investitionen für die Zollausrüstungen auf Grundlage des CCEI werden zwischen dem Zoll und den Grenzpolizeibehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenwahrnehmung auf See für möglich gehalten (DOC_0256). Auch im Aufgabenbereich der Küstenwache, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche der Union fällt, sollten Synergieeffekte angestrebt werden (DOC_0254).

In den Interviews wurde jedoch kritisiert, dass es an fachlicher Klarheit darüber mangelt, wie Schnittstellen genau genutzt werden sollten (INT_025).

4.5 EU-Mehrwert

Der EU-Mehrwert des Programms ist gemäß Evaluierungsmatrix zum einen daran zu bewerten, inwieweit es sich auf Bereiche, Maßnahmen und Zielgruppen konzentriert, in denen die Ergebnisse auf EU-Ebene über das hinausgehen, was von den Mitgliedstaaten im Alleingang erreicht werden kann (u.a. durch Umfangs-, Skalen- und Funktionseffekte)²². Zum anderen ist zu überprüfen, ob es Anhaltspunkte für eine Abhängigkeit gibt, d.h. für einen systematischen Mangel an Investitionen auf der Grundlage nationaler Ressourcen für einschlägige Dienstleistungen, die vollständig mit Hilfe von EU-Mitteln erbracht werden.

5.1.1 Das Programm konzentriert sich auf Bereiche, Maßnahmen und Zielgruppen, in denen die Ergebnisse auf EU-Ebene über das hinausgehen, was von den Mitgliedstaaten im Alleingang erreicht werden kann.

und

5.1.2 Es gibt keine Anhaltspunkte für eine Abhängigkeit, d.h. für einen systematischen Mangel an Investitionen auf der Grundlage nationaler Ressourcen für einschlägige Dienstleistungen, die vollständig mit Hilfe von EU-Mitteln erbracht werden.

„Die Mittel aus dem Haushalt der Union sollten auf Maßnahmen konzentriert werden, bei denen ein Tätigwerden der Union im Vergleich zu einseitigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten einen Mehrwert bewirkt. Da die Union besser als einzelne Mitgliedstaaten in der Lage ist, für einen Rahmen zu sorgen, der die Solidarität der Union bei der Grenzverwaltung und bei der gemeinsamen Visumpolitik zum Ausdruck bringt, und eine Plattform für die Entwicklung der gemeinsamen IT-Großsysteme zur Unterstützung dieser Politik bereitzustellen, sollte die nach dieser Verordnung geleistete finanzielle Hilfe insbesondere zur Stärkung der nationalen Kapazitäten und der Kapazitäten der Union in diesen Bereichen beitragen.“ So definiert Erwägungsgrund 37 der BMVI-Verordnung (DOC_0254) den Mehrwert des BMVI für die EU und einer Förderung durch ihn.

Mit Blick darauf weist das NP darauf hin, dass „die Kohärenz der Maßnahmen mit der Anwendung des Besitzstandes der EU in Bezug Grenze und Visa sowie etwaiger Aktionspläne während des gesamten Projektzyklus [sic] gewährleistet“ werden. Dazu zählen insb. die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache sowie die europäische Strategie für die integrierte Grenzverwaltung zur Implementa-

²² Unter Umfangseffekten werden in diesem Kontext zusätzliche Zielgruppen oder zusätzliche Arten von Interventionen verstanden. Mit Skaleneffekte werden zusätzliche Dienstleistungen und Endnutzer bezeichnet und Funktionseffekte Lerneffekte und erhöhte Kapazitäten für die Verwaltung der Bereitstellung öffentlicher Unterstützung innerhalb der beteiligten Verwaltungen

tion eines integrierten Grenzmanagements für die Union und ihre Mitgliedsstaaten (DOC_0256). Das Förderhandbuch weist in Kap. 4 („Allgemeine Fördergrundsätze“) als ersten Aspekt auf den Mehrwert für die EU hin²³ (DOC_0260).

Mit Blick auf die SZ 1 und 2 werden folgende Ergebnisse angestrebt (DOC_0256):

Zu SZ 1:

- Erweiterung der Integration von Kontrolltechnik sowie (teil-) automatisierter Grenzkontrollverfahren
- Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung und Schwachstellenanalysen bei künftigen Feststellungen/Aktionsplänen
- Durchführung von effektiven Grenzkontrollen
- Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Reiseverkehrs
- Optimierung des europäischen Lagebilds
- Optimierung der Grenzüberwachung durch effizientere Nutzung der materiellen und personellen Ressourcen
- Stärkung der nationalen Komponente der europäischen Grenzschutzagentur
- Interoperabler Datenaustausch der in Deutschland eingesetzten IT-Systeme, die für die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung eingesetzt werden

Zu SZ 2:

- Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung und Schwachstellenanalysen bei künftigen Feststellungen/Aktionsplänen
- Gewährleistung einer harmonisierten Anwendung des Visakodex, der VIS-Verordnung und anderer Rechtsvorschriften im Kontext der Visaantragsbearbeitung; dabei wird auch das Schulungsmaterial der EU-Agenturen einbezogen
- Gewährleistung der Leichtigkeit des (Visa-)Reiseverkehrs
- Stärkung der konsularischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten
- Erkennen von Dokumentenfälschungen und Verhinderung von Visummissbrauch
- Vereinfachung und Beschleunigung von Arbeitsprozessen zur Visaantragsbearbeitung

Die angestrebten Ergebnisse werden seitens des Evaluierungsteams als in hohem Maße hinwirkend auf einen potenziellen EU-Mehrwert angesehen.

Seitens der interviewten Personen wurde darauf hingewiesen, dass der Fonds elementar für eine kohärente Umsetzung der EU-Vorgaben in den Bereichen Grenzen und Visum sei. Der EU-Mehrwert der BMVI-Förderung ergäbe sich damit direkt aus der Erfüllung der EU-Vorgaben. Des Weiteren stelle er die Umsetzung – sowohl qualitativ als auch quantitativ – an sich sicher, da sich die Haushaltslagen in den vergangenen Jahren hin zu anderen Thematiken verschoben hätten. Es komme so zu einer gewissen Unabhängigkeit von national-politischen Entscheidungen und damit Haushaltslagen (INT_023, 025, 026, 027, 028).

Des Weiteren wird betont, dass es zu einer intensivierten Zusammenarbeit über behördliche und nationale Grenzen kommen soll, beispielsweise über informelle Arbeitsgruppen und/oder dem Austausch über Beispiele guter Praxis in den einzelnen Ländern (INT_026, 028).

Inwieweit Anschlussfinanzierungen für die bisher durchzuführenden Projekte außerhalb der BMVI-Förderung erbracht werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorausgesehen werden. Die einzige potenzielle Projektträgerin betonte, dass es beispielsweise das Ziel sei, die Wartung der Software zukünftig über Haushaltsmittel zu decken (INT_023).

²³

„Bei der Vergabe von EU-Fördermitteln ist stets darauf zu achten, dass der Einsatz der Mittel einen EU-Mehrwert erbringt. Dieser Mehrwert lässt sich als Zusatznutzen definieren, den EU-Mittel über jenen Nutzen hinaus erbringen, den die Mitgliedstaaten allein erzielt hätten. Auch kann bei einer staatlichen Grundversorgung ein EU-Mehrwert dann gegeben sein, wenn das Projekt im Vergleich zur staatlichen Grundversorgung schneller, besser oder spezifischer erreicht werden kann und kein Widerspruch zur Zielsetzung der nationalen Regelungen besteht. Dem Begünstigten obliegt es, dies im Rahmen der Antragstellung konkret darzulegen.“

Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Investitionen wird es also auch in Zukunft auf politische Prioritätensetzungen ankommen. Welche das jedoch sein werden, kann heute nicht vorausgesehen werden – wenn auch davon auszugehen ist, dass die Thematik als Ganzes sicherlich nicht in Frage gestellt werden wird.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den zuvor diskutierten Ergebnissen lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen, die sich wie folgt darstellen:

1. Wie aus der Darstellung der Wirkungslogik in Kapitel 2 hervorgeht, ist die Indikatorik des BMVI zur Bewertung des Programmerfolgs bzw. seiner Zielerreichung nur bedingt aussagekräftig. Mehrere Ergebnisindikatoren (z.B. R1.20) eignen sich nicht zur Operationalisierung der spezifischen Ziele, da sie nicht ausschließlich durch das Programm erreicht werden können, sondern ebenfalls von verschiedenen nicht kontrollierbaren äußeren Einflussfaktoren abhängen. Sie können daher auch nicht zweifelsfrei einzelnen Projekten oder Maßnahmen zugeschrieben werden. Ein weiterer Teil von Indikatoren gibt lediglich Auskunft darüber, ob die Voraussetzungen zur Erreichung eines Ziels erfüllt werden, jedoch nicht darüber, ob es tatsächlich erreicht wurde (z.B. R1.14, R1.15).

→ **Empfehlung:** Das Indikatorenset sollte methodisch überprüft und überarbeitet werden. Hierzu sollten die jeweiligen Verantwortlichen methodisch beraten werden, insbesondere dazu, wie Indikatoren SMART, also

- a. **spezifisch**, d.h. immer nur auf einen Sachverhalt bezogen,
- b. mittels empirischer Methoden (z.B. Beobachtung, Befragung) **messbar**,
- c. mittels der dafür eingesetzten (Projekt-)Maßnahmen tatsächlich **erreichbar**,
- d. zur Abbildung des jeweiligen (Projekt-)Ziels **relevant** und
- e. **zeitgebunden**, d.h. mit einem Zeitpunkt versehen, zu dem der Indikator erreicht werden soll, formuliert werden können.

Wichtig ist hierbei insbesondere, dass sie in einem direkten (verifizierbaren) Zusammenhang mit den jeweiligen Projektaktivitäten stehen, mit deren Hilfe sie erreicht werden sollen und, dass sie eine Veränderung auf der Wirkungsebene abbilden, auf die sie sich beziehen.

Da projektspezifische Indikatoren aufgrund der Vielfalt der Projektziele auf Programm- bzw. europäischer Ebene i.d.R. nicht vergleichbar sind, sollte die Einführung sogenannter Meta-Indikatoren in Erwägung gezogen werden. Diese Meta-Indikatoren, die beispielsweise den Anteil der erreichten Projektzielindikatoren messen, sollten von der EU-KOM vorgegeben werden.

2. Der BGA wurde konstituiert und verfügt über eine Geschäftsordnung. Den Beteiligten ist jedoch noch unklar, inwiefern der BGA in der Lage sein wird, seiner Steuerungsfunktion nachzukommen.

→ **Empfehlung:** Im weiteren Umsetzungsverlauf sollte darauf geachtet werden, dass der BGA die Gelegenheit erhält, bei Auswahlentscheidungen, insbesondere bei divergierenden Einschätzungen von VB und PB, sein Placet dazu abzugeben.

3. Die Befragten verfügen bislang kaum über Erfahrungen mit ITSI, stehen dem System bislang aber recht kritisch gegenüber. Die Dokumentenanalyse liefert zudem Hinweise hinsichtlich Verbesserungspotentiale (vgl. 4.3).

→ **Empfehlung:** Die Projektträger sollten frühzeitig in der Anwendung von ITSI geschult und beraten werden, um Reibungsverluste bei dessen Nutzung zu minimieren. Zur Steigerung der Nutzerfreund-

lichkeit sollten die genannten Verbesserungspotentiale geprüft und soweit technisch möglich umgesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere:

- a. die Möglichkeit einer interaktiven Bearbeitung von Projektanträgen,
- b. die Vermeidung von Medienbrüchen,
- c. die Vereinfachung von Formulierungen und Abfragen sowie deren bessere Strukturierung,
- d. die Öffnung des Zugriffs auf ITSI für weitere Nutzergruppen,
- e. eine Vereinfachung und Beschleunigung des Antragsverfahrens insgesamt sowie

die Verbesserung der Transparenz des Auswahlverfahrens, insbesondere im Hinblick auf die dabei angewendeten Förder- bzw. Auswahlkriterien.

4. Hinsichtlich der Kohärenz kann festgehalten werden, dass zwischen den Innensicherheitsfonds auf nationaler Ebene mehrere Koordinierungsmechanismen bestehen und eine klare thematische Abgrenzung zwischen den Fonds bestätigt wurde, und deren gegenseitige Ergänzung. Mit anderen EU-Fonds (z.B. Horizon) bestehen hingegen weniger Absprachen, beispielsweise zu möglichen Kofinanzierungen oder zur Nutzung von Schnittstellen auf operativer Ebene. Der BGA, der durch seine unterschiedlichen Akteure (die teilweise auch in anderen EU-Fonds involviert sind) zur Komplementarität der unterschiedlichen Fonds beitragen könnte, hat mit dem Thema bisher wenig Berührungspunkte. Zudem gab es relativ wenig Anhaltspunkte über Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene.

→ **Empfehlung:** Zur Sicherstellung der Kohärenz der Innensicherheitsfonds – und ggf. aller unter der Dachverordnung laufenden Strukturfonds – sollten die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den jeweiligen BGA institutionalisiert und die daraus hervorgehenden Ergebnisse dokumentiert werden. Insbesondere könnte auf Projektebene gezielt nach Schnittstellen gefahndet werden, die Potentiale für Synergien (z.B. im Hinblick auf Wissenstransfer oder Kosteneffizienz) bieten. Den Projektträgern sollte schließlich Klarheit darüber verschafft werden, wie Schnittstellen zu identifizieren sind und zur Erzeugung von Synergien (z.B. über gemeinsame Investitionen in Ausrüstung und deren Nutzung) genutzt werden können.

5. Aus der Gesamtschau der Evaluierungsergebnisse lässt sich zweifelsohne schließen, dass die Zwischenevaluierung zu einem viel zu frühen Zeitpunkt im Umsetzungsverlauf der aktuellen Förderperiode durchgeführt wurde. Aufgrund des verzögerten Programmstarts und der damit einhergehenden Tatsache, dass sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch kein Projekt in Umsetzung befindet, können viele Evaluierungsfragen nicht oder nur in Teilen beantwortet werden (z.B. 2.1, 2.2, 3.3, 4.1).

→ **Empfehlung:** Zukünftige Zwischenevaluierungen sollten zeitlich an den Umsetzungsstand des Fonds gekoppelt und erst dann durchgeführt werden, wenn sich zumindest ein nennenswerter Anteil von Projekten bereits soweit in Umsetzung befindet, dass bereits messbare Ergebnisse erzielt wurden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der NP unterschiedlich schnell fortschreiten, sollte schließlich der avisierte gemeinsame Zeitplan für deren Evaluierung überdacht und ggf. zugunsten individualisierter Evaluierungspläne aufgegeben werden.

Anhang

A. Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung begann am 10. Juli 2023 mit einem Online-Auftragsklärungsgespräch und einem anschließenden gemeinsamen Auftaktworkshop mit Vertreter*innen der Auftraggeber, der Stabsstelle Evaluierung der GIZ sowie dem Evaluierungsteam. Im Nachgang wurden dem Evaluierungsteam über die GIZ MS Teams Plattform erste zentrale Programmdokumente zur Einarbeitung in den Evaluierungsgegenstand übermittelt. Weiterhin wurden dem Evaluierungsteam für die Auswertung der Projektdatenbanken am 15. August vier Laptops zur Verfügung gestellt. Ab der darauffolgenden Woche wurden relevante Projektdaten und -dokumente aus der Datenbank heruntergeladen. Aufgrund diverser technischer Probleme hatte sich die Datenbankabfrage verzögert und dauerte zum Zeitpunkt der Abgabe des Inception Berichts am 15. September noch an. Dennoch konnte der Bericht bis zum 29. September finalisiert (siehe 1. im tabellarischen Arbeits- und Zeitplan auf Seite **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) und die Datenerhebungsphase planmäßig begonnen werden.

Gemäß der Leistungsbeschreibung und in Abstimmung mit dem Auftraggeber kamen dabei zwei Erhebungsverfahren zur Anwendung:

- Eine Recherche sämtlicher relevanter Programmdokumente,
- leitfadengestützte qualitative Interviews mit den BMVI Programmverantwortlichen der VB und ausgewählten Projektverantwortlichen.

Die Kombination dieser Erhebungsverfahren erlaubte gleichsam eine Quellentriangulation durch die Gegenüberstellung dokumentarischer Daten mit den Interviewergebnissen.

Parallel zur Dokumentenanalyse wurden mittels leitfadengestützter Einzel- und Gruppeninterviews empirische Primärdaten erhoben. Ziel der Interviews war es, einen vertieften Einblick beispielsweise in Wirkungszusammenhänge, Begründungslogiken (z.B. für unterschiedliche Einschätzungen) oder Hintergründe und Motivationen der verschiedenen Programmakteure zu erlangen.

Nach Abschluss der Erhebungen wurden am 27. November die vorläufigen Ergebnisse und Empfehlungen der VB des BMVI (zusammen mit den Ergebnissen zum ISF und AMIF) vorgestellt, diskutiert und validiert. Anschließend wurden die gewonnenen Daten nochmals analysiert und im Licht der Diskussionsergebnisse bewertet. Die qualitativen Daten aus der Dokumentenrecherche und den Interviews wurden dabei einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring, 2000) unterzogen.

Bereits während der Datenanalyse begann das Evaluierungsteam mit der Erstellung des Evaluierungsberichts, dessen erster Entwurf am 4. Januar 2024 der GIZ gesendet wurde. Nach Rückmeldung bis spätestens zum 5. Januar 2024 ist vorgesehen, einen zweiten Entwurf bis zum 12. Januar und die finalisierte Fassung bis spätestens zum 9. Februar fertigzustellen. Für den März ist eine abschließende Ergebnispräsentation vorgesehen.

Folgende Tabelle gibt nochmals eine Übersicht über die Verteilung der Befragten nach Akteursgruppe:

Tabelle 1: Übersicht über ausgewählte Interviewpartner*innen

Organisation/ Zielgruppe	Gesamtzahl der an der Bewertung beteiligten Personen (einschließlich einer Aufschlüsselung nach Geschlecht)	Anzahl der Interviewteilernehmer*innen	Anzahl der Fokusgruppenteilnehmer*innen	Anzahl der Workshop-Teilnehmer*innen	Anzahl der Umfrageteilnehmer*innen
BMVI Verwaltungsbehörde	1 w, 1 m	1 w, 1 m			
BMVI Verwaltungsbehörde in der Bundespolizei					

Organisation/ Zielgruppe	Gesamtzahl der an der Bewertung beteiligten Personen (einschließlich einer Aufschlüsselung nach Geschlecht)	Anzahl der Interviewteilnehmer*innen	Anzahl der Fokusgruppenteilnehmer*innen	Anzahl der Workshop-Teilnehmer*innen	Anzahl der Umfrageteilnehmer*innen
Projektträger	2 w, 2 m	2 w, 2 m			
Bundesverwaltungsamt, Polizeipräsidium Niederbayern					
Mitglieder des Begleitausschusses	3 f, 1 m	3 f, 1 m			
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bundespolizeipräsidium, BMI Referat B4, Polizeipräsidium Niederbayern					
Sonstige	1 m	1 m			
EU-Deskofficer					
Hinweis: w = weiblich; m = männlich					

B. Evaluierungsmatrix

Kriterium	Evaluierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
1. Relevanz	1.1 Inwieweit entspricht das Programm den sich verändernden Bedarfen?	1.1.1 Die Programmakteure sind im Einklang mit den in der Rechtsgrundlage festgelegten Zielen korrekt bestimmt.	Programmakteure entsprechen den Vorgaben in der Programmbeschreibung	Vergleichende qualitative Analyse der Zugehörigkeit der Akteure gemäß Programmbeschreibung und Projektdokumenten.	Programmbeschreibung, Projektdatenbank
		1.1.2 Die Bedarfsanalyse, die zur Festlegung des Programms und der damit verbundenen Mittelverteilung geführt hat, steht im Einklang mit dem aktuellen und voraussichtlichen Bedarf der betreffenden Akteure.	Die in den Projektbeschreibungen und von den Akteuren genannten Bedarfe entspricht den im Rahmen der Bedarfsanalyse festgestellten Bedarfe.	Vergleichende qualitative Analyse der in den jeweiligen Dokumenten und von den Akteuren genannten Bedarfen mit den Ergebnissen der Bedarfsanalyse	Bericht der Bedarfsanalyse, Programmbeschreibung, Bedarfsdarstellungen im Programmkonzept und in der Projektdatenbank, Programmverantwortliche
		1.1.3 Die zur Deckung dieses Bedarfs entwickelte Strategie, die in konkrete Etappenziele und Vorgaben umgesetzt wird, zielt darauf ab, den wichtigsten Bedarf mit angemessenen Mitteln zu decken.	(1.) Aus den Projektbeschreibungen geht hervor, dass die Maßnahmen auf die Deckung des Bedarfs abzielen und (2.) die Ergebnisse der Effizienzanalyse bestätigen deren Angemessenheit.	Dokumentenanalyse, Befragung der Projektbeteiligten	Projektbeschreibungen, Finanzdaten, Projektbeteiligte
		1.1.4 Die in der Rechtsgrundlage enthaltene und im Programm vorgesehene Liste der Umsetzungsmaßnahmen ist geeignet, den aktuellen und voraussichtlichen Bedarf der Zielgruppen zu decken.	Zielgruppenvertreter*innen bestätigen die Eignung der Maßnahmen zur Deckung ihrer Bedarfe.	Interviews mit Zielgruppenvertreter*innen, qualitative Inhaltsanalyse	Zielgruppenvertreter*innen
	1.2 Inwieweit kann sich das Programm an die sich verändernden Bedürfnisse anpassen?	1.2.1 Es wird eine Bedarfsanalyse durchgeführt und regelmäßig oder bei relevanten kontextuellen Veränderungen aktualisiert.	Aus den Dokumenten und Interviews mit den Programmverantwortlichen geht hervor, dass eine Bedarfsanalyse durchgeführt wurde.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, Programmverantwortliche
		1.2.2 Der Partnerschafts-/Begleitausschuss kann rechtzeitig Beiträge zu sich verändernden Bedürfnissen und relevanten Entwicklungen vor Ort liefern.	Vertreter*innen des Ausschusses bestätigen, rechtzeitig Beiträge liefern zu können.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Vertreter*innen des Partnerschafts-/Begleitausschusses
		1.2.3 Es besteht ein angemessenes Maß an Flexibilität bei der Konzeption der Maßnahmen.	Projektdokumente liefern Hinweise zu Maßnahmenanpassungen.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Projektdokumente
		1.2.4 Bei Bedarf können geringfügige Änderungen an der Programmstrategie rasch vorgenommen werden.	(1.) Programmverantwortliche bestätigen die Flexibilität der Programmstrategie, (2.) es finden sich Hinweise für Änderungen.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, Programmverantwortliche
		1.2.5 Es gibt Regeln und Verfahren, die sicherstellen, dass wesentliche Anpassungen des Programms rechtzeitig vorgenommen werden können, wenn sich neue Bedürfnisse ergeben.	Programmdokumente enthalten entsprechende Regeln und Verfahrensvorgaben.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente
		1.2.6 Wenn sich die Bedarfe nach der Annahme des Programms geändert haben, wurden die Programmstrategie oder die Maßnahmen rechtzeitig angepasst, oder die neuen Bedürfnisse wurden über die thematische Flexibilität gebührend berücksichtigt.	Aus der Programmdokumentation geht hervor, dass bei Bedarfsänderungen die Programmstrategie bzw. Maßnahmen angepasst wurden.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, Berichterstattung

Kriterium	Evaluierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
2. Effektivität	2.1 Inwieweit ist das Programm auf dem Weg, seine Ziele zu erreichen?	2.1.1 Die Durchführung hat mit den für die Unterstützung des Programms ausgewählten Maßnahmen im Rahmen aller relevanten spezifischen Ziele und Interventionsarten begonnen, außer in den Fällen, in denen ein verzögerter Beginn planmäßig vorgesehen war.	(1.) Aus den Projektdokumenten geht deren planmäßige Umsetzung hervor. (2.) Die Projektverantwortlichen können ggf. bestehende Verzögerungen plausibel erklären.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektberichte, Projektverantwortliche
		2.1.2 Die frühen Fortschritte bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte entsprechen unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Verabschiedung des Programms den Erwartungen.	Erwartungen der an der Konzeption beteiligten Akteure.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektverantwortliche
		2.1.3 Herausforderungen, die die Durchführung und die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele beeinträchtigen, werden ordnungsgemäß ermittelt und mit wirksamen Abhilfestrategien verknüpft.	(1.) Projektdokumente enthalten Angaben zu Herausforderungen und Abhilfestrategien. (2.) Projektverantwortliche können entsprechende Strategien ggf. benennen.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektberichte, Projektverantwortliche
		2.1.4 Das Programm unterstützt Interventions- und Aktionstypen, die nachweislich wirksam sind (z. B. einschlägige wissenschaftliche Literatur, Ex-post-Bewertung des vorangegangenen Programms usw.).	(1.) Es finden sich Belege für die Wirksamkeit der Interventions- und Aktionstypen in der Literatur. (2.) Sektorexpert*innen bestätigen deren Wirksamkeit.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse, Expertenbewertung	Einschlägige Literatur, Ergebnisse der Evaluierung des vorangegangenen Programms, Sektorexpert*innen
		2.1.5 Das Programm greift auf bewährte Praktiken zurück, wo immer dies sinnvoll und möglich ist.	Es finden sich Belege über die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Einschlägige Literatur, Ergebnisse der Evaluierung des vorangegangenen Programms
	2.2 Inwieweit ist das Monitoring- und Evaluierungssystem geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren?	2.2.1 Ein zuverlässiges elektronisches Datenaustauschsystem (insbesondere zwischen Verwaltungsbehörden/zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten) zur Aufzeichnung und Speicherung von Daten für Monitoring und Evaluierung ist vorhanden.	Funktionalität der BMVI Datenbanken, Einschätzung der Nützlichkeit seitens deren Nutzer*innen.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Nutzer*innen der BMVI Datenbank
		2.2.2 Die Anforderungen des Monitoring werden von den am Datenlieferungsprozess beteiligten Akteuren verstanden, und es werden gegebenenfalls Schulungen oder Informationsveranstaltungen organisiert.	Die Verantwortlichen verfügen über ausreichende Kompetenzen für die Erhebung, Aggregation und Auswertung von Monitoringdaten.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projekt-Monitoringverantwortliche, Programmverantwortliche
		2.2.3 Die Berichterstattung über Output- und Ergebnisindikatoren spiegelt den Stand der Umsetzung vor Ort korrekt wider (keine Über- oder Untererfassung).	Die Indikatoren operationalisieren die Projektziele angemessen.	Expertenbewertung	Evaluierende
		2.2.4 Die gemeinsamen Indikatoren erfassen die wichtigsten Ergebnisse des Programms im Einklang mit dessen Interventionslogik.	Die Indikatoren operationalisieren den Beitrag des Programms zum politischen Gesamtziel angemessen.		
		2.2.5 Programmspezifische Indikatoren werden verwendet, um wesentliche Lücken in den gemeinsamen Indikatoren auf der Grundlage der Interventionslogik des Programms zu schließen.	Die Indikatoren operationalisieren das Programmziel angemessen.		
		2.2.6 Die Gesamtheit der erfassten Daten reicht aus, um die Auswirkungen des Fonds abzuschätzen (d.h. Auswirkungen, die dem Programm zuzuschreiben sind und einen eindeutigen Kausalzusammenhang aufweisen), wodurch der Weg für die Ex-post-Bewertung ebnet wird.	Erfasste Daten bilden sämtliche Wirkungen des Fonds ab.	Expertenbewertung	Projektberichte

Kriterium	Evaluierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
	2.3 Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Monitoring und Evaluierung sichergestellt?	2.3.1 Es gibt eine Strategie, um die wichtigsten Partner zu ermitteln, zu informieren und zu erreichen, und die darauf abzielt, ihre ausgewogene Vertretung im Begleitausschuss zu gewährleisten.	Vorhandensein einer Strategie mit gezielten aufsuchenden Maßnahmen.	Dokumentenanalyse, Experteneinschätzung, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse, deskriptive statistische Analyse	Programmverantwortliche und -partner, externe Sektorexpert*innen, Begleitausschüsse, Programmdokumente
		2.3.2 Relevante Partner wurden ermittelt und in die Programmierungsphase einbezogen.	Externe Sektorexpert*innen bestätigen, dass die relevanten Partner ausgewählt wurden		
2.3.3 Die relevanten Partner nehmen entsprechend ihrer in der jeweiligen Geschäftsordnung festgelegten Rolle am Begleitausschuss teil.		(1.) Anzahl und Art der Stakeholder, die in der Liste der Mitglieder des Begleitausschusses aufgeführt sind. (2.) Teilnahme der Partner an den Sitzungen des Begleitausschusses.			
2.3.4 Es werden Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung der Partner in allen Phasen des Programmzyklus zu ermöglichen.		(1.) Normative Beurteilungen durch potenzielle und tatsächliche Partner. (2.) Anteil der relevanten Organisationen, die auf die Umfrage geantwortet haben, dass ihnen die Möglichkeit der Teilnahme am Begleitausschuss bekannt ist.			
	2.4 Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze (Querschnittsthemen) beachtet oder gefördert?	2.4.1 Es bestehen geeignete organisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen, um die Einhaltung der Charta der Grundrechte der EU bei der Programmdurchführung zu gewährleisten.	Das Programmkonzept und die Projektberichte enthalten Angaben zu entsprechenden verfahrenstechnischen Vorkehrungen.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Programmkonzept, Projektberichte
		2.4.2 Es bestehen geeignete organisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen, die sicherstellen, dass geeignete Schritte unternommen werden, um die Gleichstellung der Geschlechter und das Gender Mainstreaming in allen Phasen der Vorbereitung, Durchführung, des Monitoring und der Evaluierung des Programms zu berücksichtigen und zu fördern.			
		2.4.3 Es bestehen geeignete organisatorische und verfahrenstechnische Vorkehrungen, die es ermöglichen, geeignete Schritte zur Verhinderung von Diskriminierung aus jeglichen Gründen und in allen Phasen des Programmierungszyklus zu unternehmen.			
		2.4.4 Das Programm verfügt über geeignete Vorkehrungen, die sicherstellen, dass die Durchführung mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Entwicklung gemäß Artikel 11 AEUV in Einklang steht, wobei die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, das Übereinkommen von Paris und der „do-no-harm“ Grundsatz, berücksichtigt werden.			
3. Effizienz	3.1 Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten	3.1.1 Es gibt eine Kommunikationsstrategie mit korrekt identifizierten Zielgruppen und entsprechenden Monitoringmaßnahmen, einschließlich geeigneter und messbarer Ziele für die Kommunikationsaktivitäten.	(1.) Das Programmkonzept enthält Angaben über eine Kommunikationsstrategie und entsprechende Monitoringmaßnahmen. (2.) Zielgruppenvertreter*innen be-	Dokumentenanalyse, teilstandardisierte Online-Erhebung, deskriptive statistische Analyse	Programmkonzept, Kooperationspartner

Kriterium	Evaluierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
	und Erfolge?		stätigen die Eignung der Kommunikationsstrategie zur Erreichung der Ziele.		
		3.1.2 Die Verbreitungsmaßnahmen erreichen das Zielpublikum und werden über eine geeignete Mischung von Kommunikationskanälen und -plattformen, einschließlich sozialer Medien, durchgeführt und führen zu Interaktionen	Zugriffszahlen und (soweit verfügbar) weitere nach Zielgruppen disaggregierte Nutzungsstatistiken der Kommunikationskanäle und -plattformen	Website-Analyse, deskriptive statistische Analyse	Programm- und Projekt-Websites
		3.1.3 Die Finanzierungsmöglichkeiten werden angemessen bekannt gemacht und erreichen die ermittelte Zielgruppe potenzieller Begünstigter.	Potenziell Begünstigte geben an, ausreichend über die Fördermöglichkeiten informiert zu sein.	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, deskriptive statistische Analyse	Kooperationspartner
	3.2 Inwieweit unterstützt das Programm kostenwirksame Maßnahmen?	3.2.1 Das Programm unterstützt Interventions- und Aktionstypen, die nachweislich kosteneffizient sind, und zwar auf der Grundlage der verfügbaren Belege, einschließlich der einschlägigen Fachliteratur oder der Ex-post-Bewertung des vorherigen Programms.	(1.) Externe Sektorexpert*innen bestätigen die Kosteneffizienz der ausgewählten Maßnahmen. (2.) Maßnahmen der aktuellen Förderphase sind mindestens genauso kosteneffizient wie die der vorherigen Förderphase.	Interviews, Dokumentenanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse, qualitative Inhaltsanalyse, deskriptive statistische Analyse	Sektorexpert*innen, Budgetpläne der geförderten Projekte, Projektberichte
		3.2.2 Die ersten Erkenntnisse aus dem Betrieb deuten darauf hin, dass die Kosten pro Einheit den bestehenden Benchmarks und Schätzungen entsprechen oder darunter liegen.	Ausgaben-Ist-Werte sind gleich oder geringer als deren Soll-Werte.	Dokumentenanalyse, deskriptive statistische Analyse	Budgetpläne der geförderten Projekte, Projektberichte
		3.2.3 Die Unterschiede bei den Kosten pro Einheit zwischen ähnlichen Vorhaben innerhalb desselben Programms lassen sich erklären und begründen (z.B. durch Unterschiede bei der Intensität oder Qualität der angebotenen Unterstützung, dem Innovationsgrad).	Aufgrund der Angaben in den Projektberichten zu den Maßnahmen, ihren Zielgruppen etc. können Kostenunterschiede erklärt werden.	Expertenbewertung	Projektberichte
	3.3 Inwieweit ist das Verwaltungs- und Prüfungssystem effizient?	3.3.1 Das Verwaltungs- und Prüfungssystem, das in der Rechtsgrundlage beschrieben ist, soll die Effizienz bei der Auswahl der Operationen, den Verwaltungsaufgaben, der Arbeit des Begleitausschusses, der Erfüllung der Buchhaltungsfunktion und der Aufzeichnung und Speicherung der Daten zu jeder Operation gewährleisten.	Die Programmverantwortlichen bestätigen, dass das Verwaltungs- und Prüfungssystem effizient ist.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmverantwortliche Vertreter*innen der jeweiligen Prüfbehörde
		3.3.2 Der Verwaltungsaufwand ist für alle Durchführungsakteure (Verwaltungsbehörden, zwischengeschaltete Stellen) im Vergleich zum vorangegangenen Programmplanungszeitraum verhältnismäßig/ ähnliche Dienstleistungen werden vergleichbaren Zielgruppen ohne Unterstützung durch das Programm angeboten.	Die Projektverantwortlichen bestätigen, dass der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig ist und dass für ihre Maßnahmen keine anderen Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse, deskriptive statistische Analyse	Programmverantwortliche, Projektverantwortliche
		3.3.3 Der Verwaltungsaufwand ist für alle Projektträger verhältnismäßig im Vergleich zum vorangegangenen Programmplanungszeitraum/ ähnliche Dienstleistungen, die vergleichbaren Zielgruppen ohne Unterstützung durch das Programm angeboten werden.	Die Begünstigten bestätigen, dass der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig ist und dass für ihre Maßnahmen keine anderen Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse, deskriptive statistische Analyse	Zielgruppen, weitere Beteiligte
		3.3.4 Der Verwaltungsaufwand ist für alle Kooperationspartner verhältnismäßig, z.B. im Vergleich zum vorangegangenen Programmzeitraum bzw. zu ähnlichen	Die Endnutzer*innen bestätigen, dass der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig ist und dass für ihre	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse,	Endnutzer*innen

Kriterium	Evalierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
		Dienstleistungen, die vergleichbaren Zielgruppen ohne Unterstützung durch das Programm angeboten werden.	Maßnahmen keine anderen Finanzierungsquellen bestehen.	deskriptive statistische Analyse	
		3.3.5 Kein "Gold-Plating" auf nationaler Ebene (z.B. von Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen, nationalen Prüfbehörden), d.h. die Anforderungen werden nicht restriktiver ausgelegt als in der Rechtsgrundlage oder in den einschlägigen Dokumenten zur methodischen Beratung der Mitgliedstaaten, es sei denn, es gibt einen triftigen Grund.	Die Programmverantwortlichen bestätigen, dass die Anforderungen weder in Deutschland noch auf der EU-Ebene werden restriktiver ausgelegt werden als in der Rechtsgrundlage etc.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmverantwortliche
		3.3.6 Kein "Gold-Plating" auf EU-Ebene, d.h. die Anforderungen werden nicht restriktiver ausgelegt als in der Rechtsgrundlage, es sei denn, es gibt einen berechtigten Grund.			
		3.3.7 Vereinfachte Kostenoptionen schaffen Vereinfachung vor Ort.	Die Projektverantwortlichen bestätigen, dass ...	Teilstandardisierte Online-Erhebung	Projektverantwortliche
		3.3.8 Bei Bedarf wird technische Hilfe zur Stärkung des Verwaltungs- und Prüfungssystems geleistet.			
	3.4 Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?	3.4.1 Es gibt Hinweise auf rechtliche Anforderungen, Verfahrensregeln oder Praktiken, die einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auf EU-Ebene oder der Ebene der Mitgliedsstaaten verursachen, und es gibt konkrete Alternativen.	(1.) Programmdokumente enthalten entsprechende Hinweise und (2.) Programmverantwortliche geben entsprechende Hinweise.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, Programmverantwortliche
		3.4.2 Es besteht Spielraum für die zusätzliche Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen und nicht an Kosten gebundenen Finanzierungsoptionen.	Sektorexpert*innen bestätigen, dass entsprechende Spielräume bestehen.	Expertenbewertung	Programmdokumente
		3.4.3 Es gibt Anzeichen für eine mangelnde Koordination zwischen den an der Durchführung des Programms beteiligten Akteuren, was z. B. zu mangelnder Kohärenz, erhöhtem Verwaltungsaufwand usw. führt.	Programm- und Projektverantwortliche geben an, dass die Koordination der beteiligten Akteure unzureichend ist.	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse	Programm- und Projektverantwortliche
		3.4.4 Es gibt Probleme mit den elektronischen Datenaustauschsystemen, die zu Verzögerungen führen und die behoben werden können und sollten.	Programm- und Projektverantwortliche geben an, dass sie Probleme mit elektronischen Datenaustauschsystemen hatten.	Interviews, teilstandardisierte Online-Erhebung, qualitative Inhaltsanalyse	Programm- und Projektverantwortliche
	4. Kohärenz	4.1 Inwieweit ist das Programm mit Initiativen kohärent, die im Rahmen seines Politikbereichs unterstützt werden, insbesondere mit der Unterstützung im Rahmen der thematischen Fazilität für die verschiedenen Verwaltungsmodi?	4.1.1 Es sind Strukturen, organisatorische Vorkehrungen oder Koordinierungsmechanismen vorhanden, die die Koordination, Komplementarität und gegebenenfalls Synergien zwischen den verschiedenen Verwaltungsmodi desselben Programms gewährleisten.	Programmdokumente enthalten Hinweise zu entsprechenden Strukturen etc.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse
	4.1.2 Koordinierungsmechanismen und -vereinbarungen werden regelmäßig und mit Erfolg genutzt.	Programmverantwortliche berichten über die erfolgreiche Umsetzung entsprechender Mechanismen etc.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmverantwortliche	
	4.1.3 Vermeintliche Überschneidungen sind sachlich gerechtfertigt (z.B. gleiche Zielgruppe, aber unterschiedliche Art der Maßnahme/ unterschiedlicher Bedarf/ unterschiedliche Bereitschaft der gewählten Förderform)	(1.) In den Projektberichten werden Überschneidungen sachlogisch begründet und (2.) Projektverantwortliche können Überschneidungen nachvollziehbar erläutern.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektberichte, Projektverantwortliche	
	4.1.4 Das Programm steht im Einklang mit den aktuellen politischen Agenden auf EU- und nationaler	Die Programmziele und dessen Implementierungsansatz stehen mit	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, EU-Strategiepapiere	

Kriterium	Evaluierungsfrage	Bewertungskriterium	Indikator(en)	Methode	Datenquellen
		Ebene.	entsprechenden Angaben hierzu in EU-Strategiepapieren in Einklang.		
		4.1.5 Es gibt Anzeichen für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit.	Bestätigung seitens der Projektverantwortliche.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektverantwortliche
	4.2 Inwieweit ist das Programm mit anderen EU-Fonds (einschließlich anderer Fonds für den Bereich Inneres) und insbesondere mit dem auswärtigen Handeln der EU kohärent?	4.2.1 Es sind Strukturen, organisatorische Vorkehrungen oder Koordinierungsmechanismen vorhanden, die die Koordinierung, Komplementarität und gegebenenfalls Synergien mit anderen EU-Fonds, insbesondere der Kohäsionspolitik und dem auswärtigen Handeln der EU, gewährleisten.	Programmdokumente enthalten Hinweise zu entsprechenden Strukturen etc.	Dokumentenanalyse, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente
		4.2.2 Die Koordinierungsmechanismen und -vereinbarungen werden regelmäßig und mit Erfolg genutzt.	Programmverantwortliche berichten über die erfolgreiche Umsetzung entsprechender Mechanismen etc.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmverantwortliche
		4.2.3 Vermeintliche Überschneidungen sind sachlich gerechtfertigt (z. B. gleiche Zielgruppe, aber unterschiedliche Art der Maßnahme/ unterschiedlicher Bedarf/ unterschiedliche Bereitschaft der gewählten Förderform)	(1.) In den Projektberichten werden Überschneidungen sachlogisch begründet und (2.) Projektverantwortliche können Überschneidungen nachvollziehbar erläutern.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Projektberichte, Programm- und Projektverantwortliche
		4.2.4 Das Programm bietet Unterstützung für übergreifende politische Agenden, indem es die von anderen EU-Fonds angebotene Unterstützung ergänzt.	Projektverantwortliche bestätigen, dass das Programm entsprechende Unterstützung bietet.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programm- und Projektverantwortliche, Begleitausschüsse
5. EU Mehrwert	5.1 Inwieweit schafft das Programm einen EU-Mehrwert?	5.1.1 Das Programm konzentriert sich auf Bereiche, Maßnahmen und Zielgruppen, in denen die Ergebnisse auf EU-Ebene über das hinausgehen, was von den Mitgliedstaaten im Alleingang erreicht werden kann. Unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> - Es gibt Belege für Umfangseffekte, d. h. für zusätzliche Zielgruppen oder zusätzliche Arten von Interventionen, die angeboten werden. - Es gibt Belege für Skaleneffekte, d. h. für ein größeres Volumen an angebotenen Dienstleistungen/Endnutzern, die angesprochen werden - Es gibt Belege für Funktionseffekte, d. h. für Lerneffekte und erhöhte Kapazitäten für die Verwaltung der Bereitstellung öffentlicher Unterstützung innerhalb der beteiligten Verwaltungen 	(1.) Programmdokumente enthalten Hinweise für Umfangs-, Skalen- und Funktionseffekte. (2.) Sektorexpert*innen bestätigen, dass das Programm und seine Projekte entsprechende Effekte erzeugen.	Dokumentenanalyse, Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programmdokumente, Projektberichte
		5.1.2 Es gibt keine Anhaltspunkte für eine Abhängigkeit, d.h. für einen systematischen Mangel an Investitionen auf der Grundlage nationaler Ressourcen für einschlägige Dienstleistungen, die vollständig mit Hilfe von EU-Mitteln erbracht werden.	Programm- und Projektverantwortliche bestätigen, dass kein Investitionsmangel besteht.	Interviews, qualitative Inhaltsanalyse	Programm- und Projektverantwortliche



C. Erhebungsinstrumente

Interviewleitfaden für Programmverantwortliche und Mitglieder des Begleitausschusses

1. Hintergrund und Kontext

- Bitte beschreiben Sie das nationale Programm und ordnen Sie dessen Ziele und Maßnahmen in den Kontext des Programms auf EU-Ebene ein.
- Welche Schwerpunkte setzt das nationale Programm und weshalb? Welche Anpassungen wurden gegenüber der vorherigen Förderphase vorgenommen?
- Bitte beschreiben Sie die vermuteten Wirkungszusammenhänge auf der Programmzielebene.
Ggf. Programmziele und spezifischen Ziele vorlesen.

2. Relevanz

- Bitte beschreiben Sie, wie sich die Programmakteure (Begleitausschuss und verantwortliche Verwaltungsbehörden) zusammensetzen, wie sie ausgewählt wurden sowie ihre jeweiligen Aufgaben.
- Wie wurden die Bedarfe ermittelt, die zur Festlegung des Programms und die Auswahl der Projekte geführt hat?
- Bitte beschreiben Sie in Stichpunkten das Antrags- und Bewilligungsverfahren. Wie werden die potentiellen Projektträger informiert und ausgewählt? Wie wird gewährleistet, dass zu allen drei Teilzielen und spezifischen Ziele Beiträge geleistet werden?

3. Effektivität

- Wurden im aktuellen Umsetzungszyklus bislang Anpassungen im Programm, seiner Ziele, Maßnahmen/Projekte vorgenommen bzw. sind Anpassungen absehbar? Falls ja, welche und was waren/sind die Gründe hierfür?
- Gab/gibt es Verzögerungen bei der Programmumsetzung? Falls ja: Worin liegen diese begründet?
- Welche besonderen Herausforderungen galt es bislang bei der Umsetzung des Programms zu bewältigen und (wie) wurden diese bewältigt?
- Wie wird eine angemessene Stakeholderbeteiligung im Programm sichergestellt? Welche Maßnahmen werden hierfür umgesetzt?
- Wie werden die Projekte und die jeweils erreichten Erfolge in die Öffentlichkeit getragen und wie werden diese Ihrer Ansicht nach aufgenommen?
- Wie werden die Beachtung und Förderung der horizontalen Grundsätze (Charta der Menschenrechte der EU usw.) im Programm gewährleistet?

4. Effizienz

- Bitte beschreiben Sie das Verwaltungs- und Prüfungssystem des Fonds in Stichworten (*ggf. danach fragen, wie es entstanden ist und wer dafür verantwortlich ist*). Inwieweit halten Sie es für die Auswahl und Verwaltung der Projekte geeignet und wo sehen Sie Verbesserungsbedarfe?
- Wie bewerten Sie die rechtlichen Anforderungen, Verfahrensregeln und Praktiken im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand? Wo sehen Sie Verbesserungsbedarfe bzw. Alternativen? Welche Rückmeldungen erhalten Sie hierzu aus den Projekten?

5. Kohärenz

- Welche Koordinierungsmechanismen und -vereinbarungen (zwischen den Projekten sowie zwischen dem Fonds und den anderen Fonds) bestehen auf Programmebene und wie gestaltet sich deren Einsatz?
- Welche Schnittstellen zu anderen nationalen Programmen (in anderen EU-Ländern) weist das deutsche nationale Programm auf strategischer und Projektebene auf? Wie werden diese genutzt? In welchen Bereichen wird zusammengearbeitet?

6. EU-Mehrwert

- Worin begründet sich Ihrer Ansicht nach der Mehrwert des Fonds im Hinblick auf die Sicherstellung der inneren Sicherheit in der EU? Was wäre ohne den Fonds nicht zu erreichen? Wie könnte aus Ihrer Sicht der Mehrwert noch gesteigert werden?

Interviewleitfaden für Projektverantwortliche

Projektverantwortliche

1. Hintergrund und Kontext

- Bitte beschreiben Sie Ihr Projekt, seine Ziele und zentralen Maßnahmen sowie Zielgruppen und weiteren Beteiligten. Bitte erläutern Sie zudem, welche Rolle Ihnen persönlich dabei zukommt.

2. Relevanz

- Bitte erläutern sie, wie das Projekt zustande kam. *Bspw., worauf baut es auf, ggf. auf welchen Vorarbeiten? Wie haben Sie von der Fördermöglichkeit erfahren?*
- Bitte beschreiben Sie, welche konkreten Bedarfe ihrer jeweiligen Zielgruppen das Projekt befriedigt und wie diese Bedarfe festgestellt wurden.
- Welche Rolle spielt hierbei der Begleitausschuss? Was erwarten Sie von diesem bzw. wie hat er sich bisher bei der Bedarfsermittlung eingebracht?
- Sind Ihnen die zugrundeliegenden Kriterien der Auswahlentscheidung bekannt? Wenn ja: Was hat Ihrer Kenntnis nach zur positiven Förderentscheidung Ihres Projekts geführt?

3. Effektivität

- Wird das Projekt wie geplant umgesetzt?
Falls nicht: Was wurde geändert und warum? Gab es dabei Probleme?
Sofern es verzögert ist: Was sind die Gründe für die Verzögerungen bei der Projektumsetzung? Ergeben sich daraus Implikationen für die Projektzielerreichung? Falls ja: welche?
- Welche (weiteren) Herausforderungen haben sich bei der Projektumsetzung bislang ergeben und wie wurde ggf. damit umgegangen?
- Im Hinblick auf das Programm: Wie bewerten Sie Ihre Einbindung bei der Konzeption und Durchführung des Programms sowie beim Monitoring und der Evaluierung desselbigen? Wo sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten?
- Im Hinblick auf die horizontalen Grundsätze: Bitte erläutern Sie, welche Rolle die horizontalen Grundsätze (Charta der Menschenrechte der EU, Gleichstellung der Geschlechter, Verhinderung von Diskriminierung, do-no-harm usw.) in Ihrem Projekt spielen. Wie wird deren Beachtung und Förderung in Ihrem Projekt gewährleistet?

4. Effizienz

- Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit anderen Programmakteuren? Welche Schnittstellen gibt es und wo sehen Sie Synergiepotentiale? Wo sehen Sie Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Koordination?
- Wie bewerten Sie den Verwaltungsaufwand bei der Beantragung sowie für die Durchführung und das Monitoring Ihres Projekts im Vergleich zu äquivalenten Fördermöglichkeiten (sofern vorhanden bzw. bekannt)? Was könnte Ihrer Ansicht nach verbessert bzw. vereinfacht werden? Erhalten Sie bei Bedarf ausreichend Unterstützung?
Sofern bereits in der ersten Förderperiode beteiligt: Gab es diesbezüglich Änderungen im Gegensatz zu der ersten Förderperiode? Wenn ja: Welche? Wie bewerten Sie diese?
- Im Hinblick auf Reporting/Monitoring: Inwiefern sehen Sie sich bzw. ihre Institution in der Lage die notwendigen Monitoringdaten zu erheben und in das Monitoring-System einzuspeisen? Wie bewerten Sie den damit verbundenen personellen und technischen Aufwand?
- Wie bewerten sie die Funktionalität der elektronischen Datenaustauschsysteme für die Verwaltung, Prüfung und das Monitoring des Programms?
 - Traten bei deren Nutzung bislang Probleme auf? Wenn ja: Welche und wie sind sie damit umgegangen?
Haben Sie diesbezüglich technische Unterstützung angefordert und/oder erfahren? Wenn ja: Welche? Wie bewerten Sie diese?
 - (Wie) haben sich die Probleme auf die Projektumsetzung ausgewirkt?
Wo sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten?

- Inwieweit wirken sich ‚vereinfachte Kostenoptionen‘ auf Ihre Projektarbeit aus? Sehen Sie weitere Möglichkeiten die Abrechnungsmodalitäten zu vereinfachen? *Wenn ja: Welche?*
- Bitte erläutern Sie, welche Formen der Außenkommunikation des Projekts bestehen. *Sofern vorhanden: Welche Rezeption hat diese Außenkommunikation bisher erfahren?*
- Wie bewerten Sie die Kommunikationsstrategie des Programms? Fühlen Sie sich ausreichend informiert über die Fördermöglichkeiten des Programms? *Falls nicht: Warum, was fehlt?*

5. Kohärenz

Mit anderen Fonds-Projekten:

- Hat Ihr Projekt Schnittstellen mit anderen Fonds-Projekten (z.B. hinsichtlich der Zielgruppen)? *Wenn ja: Welche? Ergeben sich daraus Möglichkeiten der Zusammenarbeit (hinsichtlich Synergien und/oder Komplementarität)? Wenn ja: Welche?*
- *Wenn ja: Wie gestaltet sich die Abstimmung und Koordinierung des Projekts mit anderen Fonds-Projekten? Wo sehen Sie Probleme oder Verbesserungsbedarfe?*

Mit anderen EU-Fonds:

- Hat Ihr Projekt Schnittstellen mit Projekten der anderen EU-Innenfonds (z.B. hinsichtlich der Zielgruppen)? Welche? Ergeben sich daraus Möglichkeiten der Zusammenarbeit (hinsichtlich Synergien und/oder Komplementarität)? *Wenn ja: Welche?*
- *Wenn ja: Wie gestaltet sich die Abstimmung und Koordinierung des Projekts mit anderen den anderen EU-Innenfonds? Wo sehen Sie Probleme oder Verbesserungsbedarfe?*

6. EU-Mehrwert

- Wäre die Umsetzung des Projekts auch ohne die Förderung durch den Fonds möglich gewesen? *Sofern ja: Was hat letztlich den Ausschlag für den Fonds gegeben? Wo hätten ggf. Abstriche gemacht werden müssen?*
- Bzw. welche anderen Finanzierungsquellen stehen Ihnen grundsätzlich zur Durchführung vergleichbarer Maßnahmen zur Verfügung? *Sofern vorhanden: Bitte beschreiben Sie diese kurz.*
- Worin begründet sich Ihrer Ansicht nach der übergeordnete Mehrwert des Fonds im Hinblick auf die Sicherstellung der inneren Sicherheit in der EU?

Interviewleitfaden für EC-Deskofficer

1. Introduction and Background

- Please briefly describe your function with regard to the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument. What are your tasks and responsibilities?
- Could you please outline the background of the development of the ISF and BMVI. How and why were they established?
- What are your expectations regarding the national programs? Which contributions – also with regard to the German national program in particular – to the overarching objective of the funds do you expect?

2. Relevance

- Please outline how the goals and implementing measures/actions of the funds were selected. How were the demands identified?

3. Effectiveness

- What are the main differences between the current (2021-2027) and the previous (2014-2020) implementing periods? Which adaptations were undertaken and what were the reasons?
- Why in particular was the BMVI separated from ISF?
- We learnt that the implementation of the national programs is considerably delayed. What are the reasons from your perspective and how does the EC plan to deal with it? How will this affect the M&E of the programs?
- What in particular do you expect from the mid-term evaluation of the BMVI in view of the fact that none of its projects have begun yet?

- How was the stakeholder setup, i.e. managing authorities, monitoring committee etc., established? Which expectations does the EC have in particular regarding the function and participation of the monitoring committee?

4. Efficiency

- How do you assess the selection of the projects so far? Do you consider them as suitable and in sum sufficient to reach the funds' objectives? Where do you see gaps?
- Can you describe the application and approval mechanisms? What are the prerequisites from the EC side? Where do you see room for more flexibility in the future?

5. Coherence

- Which expectations do you have with regard to the internal and external coherence of the funds? Where do you see interfaces with other (EU) funds/programs? What synergies do you expect?

6. EU Added Value

- What is the added value of the funds from the EC's perspective and how could it be improved?

D. Literaturverzeichnis

Untersuchte Dokumente

Programmdokumente

DOC_0001	VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021
DOC_0254	VERORDNUNG (EU) 2021/1148 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung
DOC_0255/0256	Nationales Programm des BMVI (1.2, 2.0)
DOC_0257	Erlass zur Übertragung der Aufgaben der BMVI-Verwaltungs- und Prüfbehörden auf das Bundespolizeipräsidium
DOC_0258	Konzept zur Vorhabenauswahl BMVI (2021-2027)
DOC_0259	Antrag auf Gewährung einer Finanzhilfe aus dem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI) für die Förderperiode 2021-2027
DOC_0260	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI) Förderperiode 2021-2027. Förderhandbuch
DOC_0261	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI) Förderperiode, 2021-2027, Kontrollstrategie BMVI
DOC_0262	ITSI-Handbuch für Projektantragstellende, Förderperiode 2021 – 2027, Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (BMVI)
DOC_0263	Verwaltungs- und Kontrollsystem. Gemäß VO (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik
DOC_0264	1. Änderung der Finanzhilferahmenvereinbarung. BVA/Nr. 01, gemäß Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 und Verordnung (EU) 2021/1048 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zwischen der Verwaltungsbehörde des Instruments für finanzielle Hilfe

Weitere Publikationen

- BMZ. (2013). Wirkungslogik in PV (bilaterale EZ). Standards für Zielformulierungen und Indikatoren.
- Bortz, J. (2005). Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler (6.). Springer.
- Bundeskriminalamt. (2023). Hinweise zu Indikatoren. Förderperiode 2021—2027 Fonds für die Innere Sicherheit. V 1.1, Stand 10/2023.
- Europäische Kommission. (2015). MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Die Europäische Sicherheitsagenda.
- Europäische Kommission. (2020). MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. EU-Strategie für eine Sicherheitsunion.
- Europäische Kommission. (2022). Programm SFC2021 für den AMIF, ISF und das BMVI.
- Europäische Union. (2009). EUROPÄISCHE SICHERHEITSSTRATEGIE EIN SICHERES EUROPA IN EINER BESSEREN WELT.
- Europäische Union. (2012). VERTRAG ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION (KONSOLIDIERTE FASSUNG).
- Europäische Union. (2014). 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.
- Europäische Union. (2021a). VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.
- Europäische Union. (2021b). VERORDNUNG (EU) 2021/1148 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung.
- Europäische Union. (2021c). VERORDNUNG (EU) 2021/1149 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit.
- GIZ. (2014). Indikatoren. Eine Arbeitshilfe.
- GIZ. (2018). Das Evaluierungssystem der GIZ. Theorie des Wandels für Evaluierungen der GIZ.
- GIZ. (2023). Evaluierungsplan EU-Innenfonds Innerer Sicherheitsfonds (ISF). Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI). Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Förderperiode 2021 – 2027. GIZ.
- Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation*, 18(3), 270–280.
- Mayring, P. (2000). Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum Qualitative Sozialforschung*.
- Stockmann, R. (2022). Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung (Bd. 6). Waxmann.
- von Werthern, A. (2020). Theoriebasierte Evaluation. Entwicklung und Anwendung eines Verfahrensmodells zur Programmtheoriekonstruktion. Springer VS.