



Brüssel, den 15.5.2019
SWD(2019) 187 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EVALUIERUNG

des

SOLIDARITÄTSFONDS DER EUROPÄISCHEN UNION 2002-2017

{SWD(2019) 186 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält die Ergebnisse der Evaluierung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF), bei der die Durchführung und die Leistungen des Fonds seit seiner Einführung im Jahr 2002 bis 2017 bewertet wurden. Analysiert wurden die Wirksamkeit und die Zeiteffizienz von Genehmigung, Durchführung und Abschluss der EUSF-Interventionen, die Auswirkungen der Reform des Fonds im Jahr 2014, die Synergien zwischen dem EUSF und anderen EU-Politikinstrumenten für das Katastrophenrisikomanagement sowie die Wahrnehmung des EU-Mehrwerts dieses Politikinstrumentes durch die Interessenträger und seine Rolle bei der Anregung weiterer politischer Entwicklungen in den nationalen Katastrophenmanagementsystemen.

Die Evaluierung erfolgt entsprechend den Grundsätzen der Kommission für eine bessere Rechtsetzung; es wurden Daten zur Bewertung von fünf Kriterien erhoben: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert. Zusätzlich wurde für dieses Instrument das spezifische Kriterium der EU-Solidarität bewertet. Die Evaluierung fand zwischen September 2018 und März 2019 statt.

Hintergrundinformationen

Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union ist ein Politikinstrument, das 2002 ins Leben gerufen wurde, um EU-Interventionen in Katastrophenfällen von großem Ausmaß (Überschwemmungen, Erdbeben, Vulkanausbrüche, Waldbrände, Dürre und andere Naturkatastrophen) in den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern zu unterstützen. Der Fonds kann auf Antrag des betroffenen Landes in Anspruch genommen werden, wenn das Katastrophenereignis ein Tätigwerden auf europäischer Ebene rechtfertigt.

Von 2002 bis 2017 wurden aus dem EUSF 5,24 Mrd. EUR für Interventionen bei 84 Katastrophenereignissen in 23 Mitgliedstaaten und einem Beitrittsland zur Verfügung gestellt. Rund 90 % dieser Mittel wurden für die Bewältigung von Katastrophen bereitgestellt, die auf nationaler Ebene erhebliche Schäden verursacht hatten, in erster Linie für Hilfe bei Erdbeben, Überschwemmungen und Stürmen. Für folgende Arten von Maßnahmen kann finanzielle Unterstützung aus dem Fonds bereitgestellt werden: i) Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen in den Bereichen Energieversorgung, Wasser und Abwasser, Telekommunikation, Verkehr, Gesundheit und Bildung, ii) Bereitstellung von Notunterkünften für die betroffene Bevölkerung und Beitrag zu Rettungseinsätzen, iii) Sicherung von Schutzeinrichtungen und Schutz des Kulturerbes sowie iv) Säuberung der von der Katastrophe betroffenen Gebiete.

Im Jahr 2014 wurde der Rechtsrahmen des Fonds überarbeitet; heute sind die EUSF-Maßnahmen durch die Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates in der durch die Verordnung (EU) Nr. 661/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates geänderten Fassung geregelt. Mit der Reform von 2014 wurden mehrere Änderungen eingeführt, von denen die wichtigsten die Klärung der Kriterien für die Zulässigkeit von Anträgen auf Unterstützung bei regionalen Katastrophen, die Verlängerung der gesetzlichen Frist für die Einreichung von Anträgen sowie die Einführung von Vorschusszahlungen betrafen.

Finanziell funktioniert der Fonds auf der Grundlage einer jährlichen Haushaltsobergrenze, die 2014 auf 500 Mio. EUR zu Preisen von 2011 festgesetzt wurde; es besteht zudem die Möglichkeit, nicht verwendete Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen.

Hauptergebnisse der Evaluierung

Wirksamkeit

Betrachtet man die Art und Weise, wie der Fonds bei großen Naturkatastrophen nationalen oder regionalen Ausmaßes auf Ersuchen um Unterstützung reagiert, so erweist der EUSF sich unserer Ansicht nach bei Katastrophen von nationalem Ausmaß mit einer Genehmigungsquote von 100 % als sehr wirksam. Auch in Bezug auf Katastrophen von regionalem Ausmaß hat sich die Interventionsfähigkeit des Fonds dank einer genaueren Definition der Kriterien für die Zulässigkeit der Inanspruchnahme des Fonds bei regionalen Katastrophen im Zuge der Reform von 2014 verbessert. Seit 2014 ist die Genehmigungsquote von Anträgen bei regionalen Katastrophen von 31 % auf 85 % gestiegen.

Dank der Einführung des 2014 eingeführten Haushaltsmechanismus der dynamischen Zuordnung ist der Fonds aufgrund seiner Konzeption in der Lage, sich selbst auf größte Katastrophenfälle einzustellen, wie es bei der Rekordunterstützung in Höhe von 1,2 Mrd. EUR für die Bewältigung der Erdbebenschäden in Italien 2016/2017 der Fall war. Zusätzlich zu dieser Flexibilität bei der Zuordnung der Ressourcen je nach Bedarf wurde mit der Reform von 2014 außerdem die Möglichkeit von Vorschusszahlungen eingeführt, sodass die Mitgliedstaaten nun die Möglichkeit haben, den Fonds sehr viel früher, d. h. noch vor der Mobilisierung und Bereitstellung der vollständigen Unterstützung, in Anspruch zu nehmen.

Auch die Durchführung vor Ort kann von den Empfängerstaaten flexibel gestaltet werden, da die Kosten förderfähiger Maßnahmen über den gesamten Zeitraum vom ersten Tag der Katastrophe bis zum Ende der Durchführung (d. h. durchschnittlich drei Jahre lang) erstattet werden können. Die Evaluierung kommt jedoch zu dem Schluss, dass der Geltungsbereich der förderfähigen Maßnahmen nicht gänzlich mit dem Grundsatz des „besseren Wiederaufbaus“ der Katastrophenvorsorge im Einklang steht. Es wird daher empfohlen, das Instrument den neuesten Leitprinzipien für den Wiederaufbau nach Katastrophen anzupassen.

Die Evaluierung ergab außerdem, dass die Wirksamkeit der Durchführung des Fonds von einer Reihe von Faktoren abhängt, von denen zwei von entscheidender Bedeutung sind. Erstens wirkt sich die Fähigkeit des antragstellenden Landes, zeitnah umfassende Schätzungen des gesamten, unmittelbar durch die Katastrophe verursachten Schadens bereitzustellen, auf den Zeitpunkt und die Höhe der bereitgestellten Unterstützung aus. Zweitens ist der Stand der Katastrophenvorsorge des Landes, vor allem in Bezug auf die Governance-Strukturen und die institutionelle Koordinierung, entscheidend für eine rasche Reaktion und den wirksamen Einsatz der vorhandenen Ressourcen. In diesem Zusammenhang kann die Kommission eine wichtige Rolle bei der Koordinierung spielen, indem sie die weitere Entwicklung belastbarer Methoden für die Schadensschätzung unterstützt und bewährte Verfahren für Governance-Strukturen und die institutionelle Koordinierung im Katastrophenfall fördert.

Effizienz

Was die für die Inanspruchnahme des Fonds erforderliche Zeit angeht, so hat die Evaluierung ergeben, dass die Straffung des Entscheidungsprozesses im Zuge der Reform von 2014 dazu beigetragen hat, den Zeitraum zwischen der Antragstellung und der Auszahlung der Unterstützung um 12 % zu verkürzen. Aufgrund des institutionellen Kontexts, in dem der Fonds tätig ist, dauert es nach wie vor im Durchschnitt etwa 1 Jahr, um die gesamte Finanzhilfe vor Ort bereitzustellen; dabei besteht nur wenig Spielraum für weitere Verbesserungen. Auf dieser Grundlage hat die Evaluierung ergeben, dass der Fonds kein Instrument für ein rasches Eingreifen im Katastrophenfall ist und dass weitere Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem geprüft werden sollten.

In Bezug auf Verwaltungsaufwand und Kosten geben die Fallstudien Hinweise, dass diese als verhältnismäßig angesehen werden dürften, vor allen von Empfängern in Ländern mit einem wirksamen Umsetzungssystem.

Relevanz

Qualitative Belege aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass die Unterstützung aus dem EUSF angesichts der angespannten Haushaltslage in Gebietskörperschaften, die mit einer Naturkatastrophe konfrontiert sind, begrüßt wird. Außerdem tragen Erfahrungen mit der Durchführung des Fonds wahrscheinlich zu politischen Lernprozessen und zur Politikentwicklung im Bereich des Katastrophenrisikomanagements in den betroffenen Ländern bei, und zwar in Bezug auf die Erfahrung mit Schadensschätzungen, die Verwaltung der Maßnahmen, die Einführung von institutionellen Änderungen und Koordinierungsmechanismen sowie die Förderung von EU-Standards in Beitrittsländern.

Kohärenz

Die Evaluierung hat erhebliche Synergien zwischen dem EUSF und den Mitteln der Kohäsionspolitik (EFRE und Kohäsionsfonds) festgestellt. Während der EUSF auf kurz- und mittelfristige Interventionen bei Naturkatastrophen ausgerichtet ist, verfolgt die Kohäsionspolitik eher eine längerfristige Perspektive strategischer Planung und Investitionen in den Zivilschutz, in Schutzeinrichtungen sowie die Vorsorge, Prävention und Bewältigung von Katastrophenrisiken. Da sowohl Kohäsionsfonds als auch EUSF in geteilter Mittelverwaltung durchgeführt werden, können die nationalen Behörden bei der Durchführung des EUSF auf der Erfahrung mit der Verwaltung der Kohäsionsfondsmittel aufbauen; dazu gehören unter anderem die Auszahlungsmodi, das Monitoring sowie die Finanzverwaltung und -kontrolle.

Außerdem sind die EUSF-Interventionen komplementär mit der Soforthilfe in Katastrophenfällen, die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union erbracht wird. Die Evaluierung hat ergeben, dass 11 Länder, die EUSF-Unterstützung erhielten, in 26 % der Fälle zwischen 2002 und 2016 gleichzeitig die Soforthilfe aus dem Katastrophenschutzverfahren angefordert haben.

EU-Mehrwert

Qualitative Daten, die im Rahmen der Konsultation der Interessenträger erhoben wurden, weisen darauf hin, dass der EUSF als sehr nützlich gilt, um die finanzielle Belastung von lokalen Gebietskörperschaften zu verringern, die mit erheblichen Schäden nach Naturkatastrophen konfrontiert sind. Der Fonds wird außerdem für sein Potenzial geschätzt, Erkenntnisse auf institutioneller und operativer Ebene vor allem in kleinen Kommunen mit weniger Erfahrung mit EU-finanzierten Projekten zu fördern. Die strategische und politische Dimension des Fonds wird dagegen weniger positiv bewertet, da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Tätigkeit des Fonds einerseits und Reformen der nationalen Politik für das Katastrophenmanagement und der besseren Sichtbarkeit der EU andererseits zu bestehen scheint.

EU-Solidarität

Im Zuge der Evaluierung wurden sowohl die tatsächliche als auch die gefühlte Solidarität des EUSF untersucht, d. h. das Ausmaß, in dem der Fonds seine Aufgabe erfüllt, förderfähige Staaten bei der Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen zu unterstützen, sowie die Wahrnehmung der Unterstützung durch die allgemeine Öffentlichkeit. In Bezug auf die tatsächliche Solidarität erfüllt der Fonds seine Aufgabe, die EU-Solidarität mit bedürftigen Ländern zu gewährleisten; dies zeigt sich anhand seiner Intervention bei zahlreichen großen

Naturkatastrophen zerstörerischen Ausmaßes. Inwieweit der Fonds zum Wiederaufbau in einem Katastrophengebiet beitragen kann, hängt jedoch von der Fähigkeit des betroffenen Landes ab, rasch und wirksam auf Katastrophen zu reagieren.

Was die gefühlte Solidarität angeht, so hat die Evaluierung ergeben, dass 60 % der EU-Bevölkerung zwar grundsätzlich von der Existenz eines EU-Solidaritätsfonds für Naturkatastrophen wissen, aber nur 15 % genauer über einzelne Tätigkeiten des EUSF informiert sind. Letzteres ist vermutlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Fonds oft die Kosten von Projekten erstattet, die zum Zeitpunkt der Auszahlung der gesamten Unterstützung an das Empfängerland bereits abgeschlossen sind, und dass nur wenig über die Inanspruchnahme der EUSF-Unterstützung in den Empfängerländern kommuniziert wird.

Zusammengefasst hat die Evaluierung ergeben, dass der Solidaritätsfonds der Europäischen Union ein wertvolles Element im EU-Instrumentarium für Katastropheneinsätze ist, das einen EU-Mehrwert zur Katastrophenbewältigung in den Mitgliedstaaten und Beitrittsländern beiträgt. Es wird außerdem empfohlen, politische Maßnahmen zu prüfen, die das Interventionspotenzial des Fonds erhöhen könnten.