

10.10.11

EU - Fz - In

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Die Zukunft des Solidaritätsfonds der Europäischen Union

KOM(2011) 613 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 757/02 = AE-Nr. 023037,
Drucksache 294/05 = AE-Nr. 051080 und AE-Nr. 080319



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.10.2011
KOM(2011) 613 endgültig

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

Die Zukunft des Solidaritätsfonds der Europäischen Union

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Resümee nach acht Jahren Unterstützung aus dem Solidaritätsfonds	3
2.	Probleme und Fragestellungen	4
2.1.	Unverhältnismäßig viele Anträge auf der Grundlage von Ausnahmekriterien.....	4
2.2.	Unklare Regionalkriterien und fehlende Transparenz	5
2.3.	Reaktionsfähigkeit und Öffentlichkeitswirksamkeit.....	5
2.4.	Interventionsbereich	7
2.5.	Finanzierung.....	7
3.	Der 2005 vorgelegte Vorschlag für einen geänderten Solidaritätsfonds mit erweitertem Interventionsbereich.....	7
4.	Der Sonderbericht des Rechnungshofes (Leistungsprüfung).....	8
5.	Ergebnisse der 2010 durchgeführten Befragung des COCOF	9
6.	Anpassung der Verordnung.....	9
6.1.	Ein klar definierter Interventionsbereich für den Solidaritätsfonds.....	10
6.2.	Eine einfache neue Definition für regionale Katastrophen	11
6.3.	Schnellere Auszahlung und Einführung von Vorschusszahlungen	12
6.4.	Reaktion auf sich langsam entwickelnde Katastrophen.....	13
6.5.	Zusammenführung von Finanzhilfebeschluss und Umsetzungsvereinbarung.....	13
6.6.	Aus dem Fonds ein wirksameres Katastrophen- und Klimaschutzinstrument machen	14
7.	Die Solidaritätsklausel in Artikel 222 AEUV	15
8.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	15
Anhang 1: Schwellenwerte für Katastrophen größeren Ausmaßes im Jahr 2011		17
Anhang 2: Anträge auf Unterstützung auf dem EU-Solidaritätsfonds 2002–2010.....		18
Anhang 3: Statistischer Überblick über die Solidaritätsfonds-Anträge		22
Anhang 4: Simulation anhand des Regional-BIP (n-3).....		23

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

Die Zukunft des Solidaritätsfonds der Europäischen Union

RESÜMEE NACH ACHT JAHREN UNTERSTÜTZUNG AUS DEM SOLIDARITÄTSFONDS

Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF) wurde im Jahr 2002 mit dem Ziel geschaffen,¹ der EU ein Instrument für eine wirksame Reaktion auf Katastrophen größeren Ausmaßes in den Mitgliedstaaten oder in den Ländern, die Beitrittsverhandlungen mit der EU führen², an die Hand zu geben. Bis dahin gab es kein vergleichbares Instrument für interne Maßnahmen.

Bis Ende 2010 gingen bei der Kommission aus 23 Ländern 85 Anträge auf finanzielle Unterstützung ein: Davon entfielen 27 Anträge auf die Kategorie „Katastrophen größeren Ausmaßes“, für die der Fonds hauptsächlich in Anspruch genommen wird. In der Verordnung wird als Katastrophe größeren Ausmaßes eine Katastrophe definiert, die in einem betroffenen Land Schäden verursachte, die einen für jedes einzelne Land festgelegten Schwellenwert übersteigen, der, je nachdem welcher Beitrag niedriger ist, bei 0,6 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) oder bei 3 Mrd. EUR zu Preisen von 2002 (dies entspricht 3,536 Mrd. EUR im Jahr 2011)³ liegt. Die für die einzelnen Länder für 2011 geltenden Schwellenwerte werden in Anhang 1 aufgelistet.

Beinahe zwei Drittel der seit der Einrichtung des Fonds eingegangenen Anträge bezogen sich jedoch auf die in der Verordnung festgelegten zwei Ausnahmefälle, wonach die Mittel auch dann in Anspruch genommen werden können, wenn die Schäden unterhalb des Schwellenwertes bleiben. 53 Anträge wurden als Fälle von „außergewöhnlichen regionalen Katastrophen“ und vier weitere nach den Kriterien für Katastrophen „in einem Nachbarland“ gestellt. Im letzteren Fall kann ein förderfähiges Land, das von derselben Katastrophe wie ein anderes förderfähiges Land betroffen ist, in dem das Eintreten einer Katastrophe größeren Ausmaßes bestätigt wurde, ungeachtet der Schadenshöhe ebenfalls durch Mittel aus dem Fonds unterstützt werden. Außergewöhnliche regionale Katastrophen werden als Katastrophen definiert, die den größeren Teil der Bevölkerung der betreffenden Region in Mitleidenschaft ziehen und schwere und dauerhafte Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und die wirtschaftliche Stabilität der Region haben.

¹ Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union, ABl. L 311 vom 14.11.2002, S. 3.

² Gegenwärtig Kroatien, die Türkei und Island.

³ Im Jahr 2011 gilt für Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich der Schwellenwert von 3 Mrd. EUR und für alle anderen Länder der Schwellenwert von 0,6 % des BNE, der in absoluten Zahlen zwischen 32,7 Mio. EUR (Malta) und 3,339 Mrd. EUR (Niederlande) liegt. Aus Gründen der Verfügbarkeit von harmonisierten Eurostat-Statistiken werden BNE-Zahlen für das Jahr n-2 herangezogen.

Insgesamt wurden von der Errichtung des Solidaritätsfonds im Jahr 2002 bis Ende 2010 42 Anträge auf Finanzhilfe in Höhe von über 2,4 Mrd. EUR bewilligt.⁴ In diesem Zeitraum musste die Kommission 35 Anträge auf Finanzhilfe, die als Fälle von „außergewöhnlichen regionalen Katastrophen“ eingereicht wurden, ablehnen, nachdem sich herausstellte, dass die Ausnahmekriterien nicht erfüllt worden waren. Zwei Anträge wurden von den betreffenden Mitgliedstaaten zurückgezogen, als klar wurde, dass keine Aussicht auf Genehmigung bestand. Ende Dezember 2010 standen noch Entscheidungen zu sechs Anträgen aus. Da Frequenz und Ausmaß der Naturkatastrophen in Europa kontinuierlich zunehmen, wurden die Anträge aufgrund verschiedenster Arten von Naturkatastrophen, darunter Gewitter, Überschwemmungen, Erdbeben, Erdbeben, Vulkanausbrüche, Waldbrände und Dürren, gestellt. Bei dem schwerwiegendsten Fall, dem Erdbeben in L'Aquila in Italien im Jahr 2009 mit einem Schaden von über 10 Mrd. EUR und zehntausenden Obdachlosen, wurde aus den Mitteln des Fonds die bisher höchste Finanzhilfe von über 492 Mio. EUR gezahlt. In den Anhängen 2 und 3 wird ein Überblick über alle zwischen 2002 und Ende 2010 eingegangenen Anträge gegeben.

Nach allgemeiner Auffassung gilt der Solidaritätsfonds als ein sehr erfolgreiches Instrument, wenn man den Zweck seiner Errichtung als Beurteilungskriterium heranzieht. Durch die Unterstützung aus dem Fonds konnte die finanzielle Belastung für die von Katastrophen betroffenen Länder verringert werden. Die in Zeiten besonderer Not angebotene Hilfe und zusätzliche Ressourcen sorgten bei den Bürgern für ein positives Image der EU. Dennoch decken die bisherigen Erfahrungen Unzulänglichkeiten und Schwächen in der Arbeitsweise des Fonds auf.

PROBLEME UND FRAGESTELLUNGEN

1.1. Unverhältnismäßig viele Anträge auf der Grundlage von Ausnahmekriterien

Wie weiter oben ausgeführt, zeigte die seit 2002 gewonnene Erfahrung, dass die Anträge auf Finanzhilfen aus dem Solidaritätsfonds meist nicht für Fälle von Katastrophen größeren Ausmaßes, wie ursprünglich vom Gesetzgeber angestrebt, eingereicht werden, sondern vielmehr auf der Grundlage der Ausnahmekriterien für regionale Katastrophen. In solchen Fällen wird in der Verordnung gefordert, dass besonderes Augenmerk auf abgelegene oder isolierte Gebiete gelegt wird. Ferner wird darin vorgeschrieben, dass die Kriterien von der Kommission „mit äußerster Sorgfalt“ zu prüfen sind. Darüber hinaus wird die maximale jährliche Mittelzuweisung für regionale Katastrophen auf 7,5 % der in einem Jahr aus dem Solidaritätsfonds maximal auszahlbaren Mittel von 1 Mrd. EUR, also auf 75 Mio. EUR, begrenzt. Damit wird die Intention des Gesetzgebers deutlich, dass Finanzhilfen für regionale Katastrophen nur in echten Ausnahmefällen bewilligt werden sollten.

Von den Anträgen, die nach den für regionale Katastrophen geltenden Kriterien eingereicht werden, wird immer noch ein sehr hoher Anteil – nämlich nahezu zwei Drittel – abgelehnt. Dagegen wurden bislang 100 % der aufgrund einer Katastrophe größeren Ausmaßes gestellten Anträge, denen nur ein einziges quantitatives Kriterium zugrunde liegt, genehmigt.

⁴ Einschließlich der 2011 getätigten Zahlungen für acht Fälle, die 2010 bewilligt worden sind.

Unklare Regionalkriterien und fehlende Transparenz

Die Begriff „außergewöhnliche regionale Katastrophe“ ist in der Verordnung ziemlich vage definiert, und die Bedingungen für eine Aktivierung der Fondsmittel in dieser Kategorie sind, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, schwer erfüllbar: Der Fonds kann nämlich nur in Ausnahmefällen mobilisiert werden, sofern eine außergewöhnliche regionale Katastrophe den Großteil der Bevölkerung einer Region in Mitleidenschaft zieht und sofern sie schwere und dauerhafte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität und die Lebensbedingungen hat. Nachweise für das Vorliegen solcher Bedingungen sind nur mit großem Aufwand zu erbringen und schwer zu beurteilen. Somit wenden sowohl die antragstellenden Länder als auch die Kommission beträchtliche Zeit und Mühe dafür auf, Anträge für Katastrophen geringeren Ausmaßes zu erstellen bzw. zu bewerten, die in den meisten Fällen ohnehin abgelehnt werden. Viele Mitgliedstaaten fühlen sich trotz ausführlicher Beratung und Anleitung seitens der Kommission gegenüber ihren Regionen anscheinend verpflichtet, Anträge einzureichen, obwohl sie sich der geringen Erfolgssaussichten bewusst sind. Abgelehnte Anträge führen wiederum zu Frustrationen in den betroffenen Ländern und Regionen und schaden dem Ansehen der EU.

Reaktionsfähigkeit und Öffentlichkeitswirksamkeit

Die Probleme im Zusammenhang mit dem Zeitaufwand für Zahlungen aus dem Solidaritätsfonds gehen auf die Bedingungen und Verfahren zurück, die in der Verordnung festgelegt sind. Der Fonds wird oft mit einem Instrument für eine rasche Reaktion im Krisenfall verwechselt; dafür wurde er jedoch nicht eingerichtet. Er handelt sich um ein Instrument, mit dem die Refinanzierung von Notfallmaßnahmen unterstützt werden soll, die ursprünglich von den Behörden im betroffenen Land finanziert wurden. Dennoch teilt die Kommission die Auffassung, wonach die Finanzhilfe schneller abrufbar sein sollte, als dies gegenwärtig der Fall ist.

Von den die Reaktionsfähigkeit des Fonds beeinträchtigenden Faktoren kommt den folgenden besondere Bedeutung zu:

- Bei einer Katastrophe kann die Kommission nicht aus eigener Initiative handeln. Sie muss einen förmlichen Antrag der nationalen Behörden abwarten, die für gewöhnlich die gesamten zehn Wochen ab Eintreten der Katastrophe für die Erstellung des Antrags benötigen. Darüber hinaus werden die Anträge häufig nach der förmlichen Einreichung aktualisiert. In einigen Fällen muss die Kommission im Rahmen der Bewertung zusätzliche Informationen anfordern, die manchmal erst Monate später eintreffen.
- Die Mittel für Zuwendungen aus dem Solidaritätsfonds sind nicht unmittelbar aus dem EU-Haushalt abrufbar. Vielmehr müssen die Mittel durch zusätzliche finanzielle Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die weit über ihre üblichen EU-Beiträge hinausgehen, bereitgestellt werden. Bevor eine Unterstützung ausgezahlt werden kann, muss die Kommission den Rat und das Europäische Parlament um Genehmigung eines Berichtigungshaushalts ersuchen, was gewöhnlich ein relativ langwieriges Verfahren nach sich zieht, das zwei bis drei Monate und manchmal länger dauert.
- Für die Mobilisierung des Fonds nach der geltenden Verordnung ist eine ganz Reihe von Schritten vom Eingang des Antrags bis zur Auszahlung des Zuschusses – im Falle einer positiven Bewertung – erforderlich. Auf jeden Fall sind nicht weniger als vier Entscheidungen der Kommission erforderlich:

- Annahme des Antrags als ein für eine Finanzhilfe in Frage kommender Fall, der die Kriterien der Verordnung nach der Bewertung durch die Dienststellen der Kommission erfüllt;
 - Annahme eines Vorschlags für einen Berichtigungshaushalt, damit der Rat und das Europäische Parlament die Mobilisierung des Fonds bewilligen und die für die vorgeschlagenen Hilfszahlungen zugewiesenen Mittel bereitgestellt werden können;
 - Annahme eines an den Empfängerstaat gerichteten Kommissionsbeschlusses über die Gewährung der Unterstützung (Finanzhilfebeschluss),
 - Annahme der Vereinbarung zur Durchführung der Finanzhilfe, in der die Bedingungen für die Verwendung der Finanzhilfe und insbesondere die Arten von aus den Mitteln zu finanzierenden Notfallmaßnahmen festgelegt sowie die zuständigen Behörden benannt werden (Durchführungsvereinbarung).
- Grundsätzlich können die Durchführungsvereinbarungen abgeschlossen werden, sobald der Berichtigungshaushalt bewilligt wurde und die Kommission den Finanzhilfebeschluss erlassen hat. Die Kommission ersucht die Empfängerstaaten in jedem Fall um die notwendigen Angaben (insbesondere zur Art der Vorhaben, für die sie die Finanzhilfe verwenden möchte), sobald sie eine Mobilisierung der Finanzhilfe vorgeschlagen hat und das Verfahren für einen Berichtigungshaushalt noch läuft. In vielen Fällen werden diese Angaben jedoch von den Empfängerstaaten erst Wochen oder gar Monate nach der Annahme des Berichtigungshaushalts vorgelegt.
- Die Vereinbarungen müssen von dem zuständigen Kommissionsmitglied und dem ernannten Vertreter des Empfängerstaats, im Normalfall dem zuständigen Minister, unterzeichnet werden.
- Da die Anträge nicht immer in einer der Hauptarbeitssprachen der Kommission eingereicht werden, müssen sie übersetzt werden, damit sie die Kommission bearbeiten kann. Die Übersetzung kann bis zu sechs Wochen in Anspruch nehmen. Darüber hinaus kommt es zu weiteren Verzögerungen, da auch alle amtlichen Dokumente übersetzt werden müssen, über die die Kommission zu entscheiden hat bzw. die von ihr an den antragstellenden Staat gerichtet werden.

Alle diese Faktoren insgesamt haben zur Folge, dass die Finanzhilfen in vielen Fällen erst neun bis zwölf Monate nach der Katastrophe, manchmal auch später, ausgezahlt werden können. Da die Beträge rückwirkend zur Refinanzierung von Soforthilfemaßnahmen verwendet werden können, die zum Zeitpunkt der Katastrophe oder unmittelbar danach durchgeführt werden, wird damit weiterhin die beabsichtigte Wirkung erzielt, die Haushalte der Mitgliedstaaten zu entlasten und die Regionen bei der Bewältigung der durch die Katastrophe bedingten finanziellen Belastung zu unterstützen. Auf der anderen Seite führen solche Verzögerungen dazu, dass die Öffentlichkeitswirksamkeit der Hilfe aus dem Solidaritätsfonds bei der betroffenen Bevölkerung beträchtlich gemindert wird, zumal die Verordnung keine Bestimmungen über die Publizität enthält und nicht alle Mitgliedstaaten die breite Öffentlichkeit über die Herkunft der Gelder informieren.

Interventionsbereich

Es ist extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich, mit dem Fonds in seiner derzeitigen Ausgestaltung auf Katastrophen nicht natürlichen Ursprungs zu reagieren, wie Industrieunfälle, etwa die vom Öltanker Prestige verursachte Ölpest, die Explosion im Öllager Buncefield oder die Bombenanschläge von Madrid und London in den Jahren 2004 bzw. 2005, deutlich machen. Ebenso ist es derzeit nicht möglich, bei einer ernsthaften Krisensituation im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die z. B. durch das Übergreifen einer Seuche wie SARS auf Europa oder einen schweren Nuklearunfall ausgelöst wurde und die Reaktionskapazität der einzelnen Staaten leicht übersteigen könnte, eine Unterstützung aus dem Solidaritätsfonds zu gewähren. Dennoch wurden beispielsweise im Europäischen Parlament Stimmen laut, die bei derartigen Ereignissen eine Reaktion auf europäischer Ebene und insbesondere eine Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds forderten.

Finanzierung

Die Finanzhilfen aus dem Solidaritätsfonds sind zusätzliche Mittel außerhalb des normalen EU-Haushaltes, die unter Überschreitung der Obergrenzen der einschlägigen Rubriken aufgebracht werden, so wie dies in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehen ist. Daher müssen die Finanzhilfen im Anschluss an die Vorlage des Vorschlags der Kommission in jedem einzelnen Fall vom Europäischen Parlament und vom Rat bewilligt werden. Die jährliche Obergrenze liegt bei 1. Mrd. EUR. Seit der Errichtung des Fonds im Jahr 2002 war dieser Betrag immer ausreichend: Die höchsten Auszahlungen in einem Jahr betragen 728 Mio. EUR (2002) bzw. 622 Mio. EUR (2009). In allen anderen Jahren lag die Gesamtsumme der Zahlungen auf einem erheblich niedrigeren Niveau. Somit erscheint eine Erhöhung der finanziellen Obergrenze nicht erforderlich.

Die einzelnen Finanzhilfen werden nach Bewilligung des entsprechenden Vorschlags der Kommission für einen Berichtigungshaushalt für den betreffenden Fall und nach Abschluss des Trilogs zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission ausgezahlt. Allerdings wurde das Verfahren mit üblicherweise zwei Lesungen gestrafft, so dass nur mehr eine einzige Lesung erforderlich ist. Der für die Bewilligung der Mittelzuweisungen für den jeweiligen Fall erforderliche Zeitraum hängt von den Umständen ab, beträgt aber in der Regel zwischen sechs und zwölf Wochen. In dieser Zeit bereitet die Kommission den förmlichen Finanzhilfebeschluss vor und führt mit dem Empfängerstaat die Verhandlungen über die Vereinbarung zur Umsetzung der Finanzhilfe, die vor deren Auszahlung abgeschlossen werden muss.

DER 2005 VORGELEGTE VORSCHLAG FÜR EINEN GEÄNDERTEN SOLIDARITÄTSFONDS MIT ERWEITERTEM INTERVENTIONSBEREICH

Die Kommission legte im Jahr 2005 einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur Errichtung eines EU-Solidaritätsfonds⁵ vor. Aufbauend auf dem bestehenden Fonds zielte der Vorschlag auf folgende Aspekte ab:

- Eine Erweiterung des Interventionsbereichs und eine Ausweitung der Förderfähigkeit, sodass die Gemeinschaft nicht nur bei Naturkatastrophen

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union, KOM(2005) 108 endg. vom 6.4.2005.

eingreifen kann, sondern auch bei Industrieunfällen und anderen von Menschen verursachten Katastrophen, bei Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit (Pandämien usw.) und bei Terroranschlägen großen Ausmaßes;

- die Möglichkeit, Vorschusszahlungen zu leisten, um schneller reagieren zu können und damit die Unterstützung durch die EU in der Öffentlichkeit stärker hervorzuheben;
- eine Vereinfachung durch die Einführung klarerer Kriterien für die Mobilisierung des Fonds (Herabsetzung der Schwelle für Katastrophen größeren Ausmaßes bei gleichzeitiger Abschaffung der Ausnahmekriterien).

Das Europäische Parlament hat auf diesen Vorschlag sehr positiv reagiert und ihn in erster Lesung am 18. Mai 2006 angenommen.

Im Rat hingegen stießen fast alle neuen Elemente des Vorschlags – vor allem angesichts der potenziellen Auswirkungen auf den Haushalt – bei einer breiten Mehrheit der Mitgliedstaaten auf Skepsis und Widerstand. Nach einer Reihe intensiver Prüfungen und Verhandlungen mit der Kommission beschloss die zuständige Gruppe der Finanzreferenten im Mai 2006, auf eine weitere Prüfung des Vorschlags zu verzichten. Obwohl sich die Kommission immer wieder dafür einsetzte, war der Rat nicht bereit, das Thema erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Auch wiederholte Appelle des Parlaments an den Rat, den Text erneut zu prüfen, zeigten keine Wirkung.

DER SONDERBERICHT DES RECHNUNGSHOFES (LEISTUNGSPRÜFUNG)

Der Europäische Rechnungshof legte im Juni 2008 die Ergebnisse einer Leistungsprüfung bezüglich des Fonds⁶ vor. Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob die Finanzhilfe aus dem Fonds rasch, wirksam und flexibel gewährt wurde und ob die Empfängerstaaten mit dem Fonds zufrieden waren. Zu diesem Zweck prüfte der Rechnungshof alle Anträge bis Ende 2006 und führte eine Fragebogenerhebung bei den antragstellenden Ländern durch.

In dem Bericht wurden hinsichtlich der Funktionsweise des Solidaritätsfonds ähnliche Schlussfolgerungen gezogen, wie weiter oben im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2005 ausgeführt wurde. Obwohl der Rechnungshof insgesamt zwar die Auffassung vertrat, dass der Fonds seinem eigentlichen Ziel gerecht wird, Solidarität mit den von Katastrophen betroffenen Mitgliedstaaten zu demonstrieren, wurde darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für die Bewilligung von Anträgen im Falle kleinerer „regionaler Katastrophen“ (im Gegensatz zu „Katastrophen größeren Ausmaßes“) schwieriger zu erfüllen sind. Dies liegt nicht zuletzt an der ziemlich vagen Definition des Begriffs „regionale Katastrophen“ in der Verordnung, was wiederum zu mangelnder Klarheit im Falle der Ablehnung entsprechender Anträge führen kann. Der Rechnungshof kritisierte vor allem, dass das Instrument keine rasche Reaktion ermögliche.

⁶ Sonderbericht Nr. 3/2008 – „Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union: Wie rasch, wirksam und flexibel funktioniert er?“, ABl. C 153 vom 18.6.2008.

ERGEBNISSE DER 2010 DURCHGEFÜHRTEN BEFRAGUNG DES COCOF

Die Kommission wollte besser verstehen, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten zu einer Fortführung der Gespräche/Verhandlungen bereit wären, und ging daher im Jahr 2010 bei der Präsentation des Solidaritätsfonds vor den Mitgliedern des COCOF⁷ insbesondere auf die Stärken und Schwächen des Fonds sowie auf die zentralen Elemente des Vorschlags aus dem Jahr 2005 ein. Konkret wurden drei Fragen gestellt:

- Bei welchen Elementen der geltenden Verordnung sind die Mitgliedstaaten der Auffassung, dass der Fonds ihre Erwartungen nicht oder nicht vollständig erfüllt?
- Über welche im Vorschlag für eine neue Verordnung aus Jahr 2005 enthaltenen Elemente könnte weiter beraten werden (entweder in der von der Kommission vorgeschlagenen Weise oder auf andere Weise)? Welche Elemente werden als unrealistisch oder unerwünscht betrachtet?
- Gibt es Themen/Elemente, die Ihrer Vorstellung nach im Rahmen des Fonds behandelt/berücksichtigt werden sollen und auf die weder in der geltenden Verordnung noch im Vorschlag aus dem Jahr 2005 eingegangen wird?

Dabei sprach sich eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten weiterhin gegen die Annahme einer neuen Verordnung aus. Einige Mitgliedstaaten schienen hingegen bei einigen ausgewählten Punkten der geltenden Verordnung – etwa der Einbeziehung von Dürrekatastrophen oder der Entschärfung der Kriterien für regionale Katastrophen (die die Kommission ursprünglich abgeschaffen wollte) – einen beschränkten Spielraum für Anpassungen zu sehen. Änderungen, die höhere Ausgaben nach sich ziehen würden, wurden jedoch von einer überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten strikt abgelehnt. Sechs Mitgliedstaaten erklärten, dass sie Gesprächen im Allgemeinen positiv und offen gegenüberstehen.

ANPASSUNG DER VERORDNUNG

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich eindeutig, dass im gegenwärtigen politischen Klima, das von der schwierigen Haushaltslage vieler Mitgliedstaaten geprägt ist, die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht bereit ist, größere Änderungen der Rechtsgrundlage und der Funktionsweise des Solidaritätsfonds zu akzeptieren. Die Kommission nimmt daher davon Abstand, den Vorschlag aus dem Jahr 2005 wieder aufleben zu lassen. Trotzdem sollte der Solidaritätsfonds in seiner gegenwärtigen Form größere Wirksamkeit entfalten, wie weiter oben erläutert wurde. Es erscheint somit angemessen, den Vorschlag aus dem Jahr 2005 zurückzuziehen und andere Möglichkeiten auszuloten, wenigstens auf die wichtigsten der oben aufgeführten Themen einzugehen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Arbeitsweise des Solidaritätsfonds bereits durch einige wenige Anpassungen der geltenden Verordnung erheblich verbessert werden könnte, ohne dass sich an Existenzberechtigung und Charakter des Fonds etwas ändert und die finanziellen Aspekte und die Höhe der Ausgaben davon berührt würden. So würden bei jeder

⁷ Koordinierungsausschuss für die Fonds, eingerichtet im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds.

Anpassung der Verordnung die Förderfähigkeitskriterien für die aus den Fondsmitteln finanzierten Vorhaben (u. a. sofortige Instandsetzung lebenswichtiger Infrastrukturen und Kosten für den Einsatz von Ressourcen zur Katastrophenabwehr) unangetastet bleiben. Elemente des Vorschlags aus dem Jahr 2005 wie die Ausweitung des Interventionsbereichs, die Änderung der Schwellenwerte oder die Abschaffung der Kategorie der regionalen Katastrophen würden künftig ausgeklammert bleiben.

Darüber hinaus sollte man sich mit Maßnahmen beschäftigen, mit denen die Öffentlichkeitswirksamkeit durch Regelungen über Information und Publizität verstärkt werden kann.

1.1. Ein klar definierter Interventionsbereich für den Solidaritätsfonds

Mit der Errichtung des Solidaritätsfonds wollte man ein Finanzinstrument schaffen, das es ermöglichen würde, auf EU-Ebene auf Naturkatastrophen größeren Ausmaßes zu reagieren, von denen ein oder mehrere Mitgliedstaaten bzw. Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden, betroffen sind. Die Formulierung in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung, wonach „Hilfe von dem Fonds *hauptsächlich* mobilisiert werden [kann], wenn [...] eine Naturkatastrophe größeren Ausmaßes eintritt“, scheint jedoch nahezu legen, dass der Fonds auch in anderen Fällen in Anspruch genommen werden könnte. Es bleibt jedoch unklar, ob durch das Wort „hauptsächlich“ die Beschränkung des Interventionsbereichs des Fonds auf Katastrophen größeren Ausmaßes relativiert werden soll, indem etwa auf Ausnahmen für bestimmte Katastrophen geringeren Ausmaßes verwiesen wird, die in Absatz 2 desselben Artikels festgelegt sind, oder ob damit der Interventionsbereich des Fonds auch auf Katastrophen nicht natürlichen Ursprungs erweitert werden soll.

Eine eingehendere Prüfung der Bestimmungen der Verordnung ergibt, dass bei einer Inanspruchnahme des Fonds im Fall von Katastrophen nicht natürlicher Art mit erheblichen rechtlichen Problemen zu rechnen wäre. Nach Artikel 3 sind „Zahlungen aus dem Fonds grundsätzlich auf Finanzmaßnahmen beschränkt, die nicht versicherbare Schäden ausgleichen“. Die Kommission hat diese Bestimmung von Anfang an dahingehend interpretiert und angewandt, dass für private Schäden keine Unterstützung gewährt wird. Darüber hinaus scheinen Katastrophen nicht natürlichen Ursprungs aufgrund des Verursacherprinzips und der Verpflichtung des betroffenen Staates, Schadensersatzleistungen durch Dritte anzustreben (zivilrechtliche Haftung), von der Unterstützung ausgenommen zu sein. Aus eben diesen Überlegungen heraus wurde beispielsweise der Antrag Ungarns auf Finanzhilfe anlässlich der Rotschlamm-Überschwemmung im Jahr 2010 abgelehnt.

Der 2005 vorgelegte Vorschlag der Kommission für eine neue Solidaritätsfonds-Verordnung zielte unter anderem darauf ab, den Interventionsbereich des Fonds auf Katastrophen nicht natürlichen Ursprungs auszuweiten. Während dieser Vorschlag vom Europäischen Parlament begrüßt wurde, ist eine überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat nach wie vor strikt gegen jeglichen Versuch, den Interventionsbereich des Fonds auf Katastrophen nicht natürlichen Ursprungs auszuweiten.

Aus Gründen der Klarheit sollte der Wortlaut der geltenden Verordnung daher angepasst werden, damit deutlich wird, dass der Fonds ausschließlich für Katastrophen natürlichen Ursprungs zur Verfügung steht. Damit wäre – ganz abgesehen von dem beträchtlichen für die Staaten mit der Antragserstellung und für die Kommission mit der Bewertung der Anträge verbundenen Aufwand – jegliche Unklarheit bezüglich des Interventionsbereichs des Fonds

ausgeräumt, und die potenziellen Antragsteller würden keine falschen Erwartungen hegen, die von der Kommission notgedrungen nicht erfüllt werden können.

Gleichzeitig sollte in der Verordnung festgelegt werden, dass durch die Beschränkung auf Naturkatastrophen nicht von vornherein Fälle ausgeschlossen sind, in denen eine Naturkatastrophe in einer Kettenreaktion auch eine Industriekatastrophe auslösen kann (Beispiel: Überschwemmung mit Auswirkungen auf eine Chemiefabrik) oder zu einer Katastrophe im Bereich der öffentlichen Gesundheit führt [Beispiel: Erdbeben, durch das die Wasserversorgung unterbrochen wird und eine (über das Wasser verbreitete) Seuche ausbricht oder durch das Krankenhauseinrichtungen zerstört werden und die Versorgung der bei der Naturkatastrophe verletzten Personen gefährdet wird].

Eine einfache neue Definition für regionale Katastrophen

Wie weiter oben dargelegt, sind die Bedingungen für eine ausnahmsweise Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds bei einer „außergewöhnlichen regionalen Katastrophe“ nach Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Solidaritätsfondsverordnung nicht hinreichend klar und beruhen hauptsächlich auf „weichen“ interpretationsbedürftigen Kriterien („schwere und dauerhafte Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und die wirtschaftliche Stabilität“). Sowohl für den Antragsteller als auch für die Kommission ist es sehr aufwendig und zeitraubend, den Nachweis zu erbringen, dass diese Bedingungen erfüllt sind bzw. die entsprechenden Überprüfungen durchzuführen. Aufgrund dieser unklaren Situation werden zahlreiche Anträge eingereicht, die abgelehnt werden müssen, was in den betroffenen Ländern und Regionen falsche Erwartungen weckt und in der Folge zu Frustration führt. Die hohe Anzahl abgelehnter Anträge ist dem Ansehen der EU abträglich.

Daher könnte es angebracht sein, die Kriterien für regionale Katastrophen auf einfache, objektive und transparente Weise neu zu definieren, sich dabei an den Kriterien für Katastrophen größeren Ausmaßes zu orientieren und höchstens ein oder zwei einfach zu verifizierende „harte“ Indikatoren einzuführen. Diese Kriterien sollten so festgelegt werden, dass sie leicht zu erfüllen sind, falls es zu einer wirklich ernsthaften regionalen Katastrophe kommt, also grundsätzlich bei den Arten von regionalen Katastrophen, für die Fondsmittel im Rahmen der geltenden Verordnung ausnahmsweise mobilisiert wurden. Gleichzeitig würden bei einer solcher Neudefinition der regionalen Kriterien potenzielle Antragsteller im Voraus verlässlich einschätzen können, ob eine Katastrophe für eine Hilfe aus dem Fonds in Frage kommt. Damit bliebe den Antragstellern der große Aufwand erspart, der mit der Erstellung eines Antrags verbunden ist, der aller Voraussicht nach abgelehnt würde.

Die Kommission schlägt für die Definition regionaler Katastrophen vor, sich an die Definition von Katastrophen größeren Ausmaßes anzulehnen, bei denen ein Schaden oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes eingetreten ist. Dieser Schwellenwert wäre ein Prozentsatz des regionalen BIP auf NUTS-Ebene 2. Die NUTS-Ebene 2 bietet sich als regionale Bezugsebene an, da sie im Rahmen der Kohäsionspolitik gut etabliert ist, aufgrund der Gliederungstiefe rein lokale Ereignisse ausgeschlossen sind und weil statistische Daten leicht verfügbar sind. Sind von der Katastrophe mehrere NUTS-2-Regionen betroffen, wäre der gleiche Schwellenwert (also der Prozentsatz) im Verhältnis zum durchschnittlichen regionalen BIP der betroffenen Regionen anzuwenden. Die spezifischen Bedingungen in den Regionen in äußerster Randlage wären somit berücksichtigt, da es sich dabei ausschließlich um NUTS-2-Regionen handelt. Im Fall von Naturkatastrophen, die Katastrophen im Bereich der öffentlichen Gesundheit nach sich ziehen, sollten gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zusätzliche Kriterien festgelegt werden.

Mit einer solchen Lösung wären nicht nur die Kriterien für regionale Katastrophen auf eine einfache und objektive Grundlage gestellt, sondern würden (bei einem ausreichenden Schadensausmaß) auch die Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme des Fonds bei Katastrophen wie etwa Waldbränden ausgeräumt, die naturgemäß die Kriterien für regionale Katastrophen gegenwärtig selten erfüllen.

Zur Prüfung der Praxistauglichkeit eines solchen Ansatzes führte die Kommission eine Simulation durch, bei dem als einziges Kriterium eine Schadenshöhe von über 1,5 % des regionalen BIP auf der NUTS-Ebene 2 für alle Anträge angewandt wurde, die bei regionalen Katastrophen seit 2002 eingereicht wurden und über die vor Ende 2010 entschieden wurde. Der Bezugswert des regionalen BIP ist das Jahr $n-3$, wobei n für das Jahr der Antragstellung steht ($n-3$ ist das am wenigsten weit zurückliegende Jahr, für das harmonisierte regionale Daten allgemein verfügbar sind). Die Ergebnisse werden in Anhang 4 dargestellt. Von den 37 untersuchten regionalen Katastrophen hätten nur zwei der bewilligten Anträge die Bedingungen nicht erfüllt, während ein abgelehnter Antrag genehmigt worden wäre. In einem Fall gab es Zweifel hinsichtlich des Schadensausmaßes. In allen übrigen Fällen wäre man zwar zu dem gleichen Ergebnis gelangt, allerdings mit dem bedeutenden Unterschied, dass 23 wegen Katastrophen geringeren Ausmaßes eingereichte Anträge, die abgelehnt werden mussten, gar nicht erst gestellt worden wären, da für die Mitgliedstaaten keine Zweifel über deren Unzulässigkeit bestanden hätten.

Demnach könnte mit einem einzigen einfachen Kriterium auf der Grundlage des BIP ein beinahe identisches Ergebnis und gleichzeitig eine beträchtliche Vereinfachung erzielt werden, da für potenziell förderfähige Anträge nicht mehr nachgewiesen werden müsste, dass sie den in der geltenden Verordnung festgelegten komplexen Kriterien für regionale Katastrophen entsprechen. Dadurch wäre wiederum die Bewertung der Anträge durch die Kommission erheblich vereinfacht, da sie nicht mehr verpflichtet wäre, Anträge zu bewerten, die aller Wahrscheinlichkeit nach abgelehnt würden, und auch ein Beitrag zur Beschleunigung der Entscheidungsfindung und der Auszahlung der Finanzhilfen geleistet.

Darüber hinaus hätte das erwähnte neue regionale Kriterium insgesamt keine finanziellen Auswirkungen.

Schnellere Auszahlung und Einführung von Vorschusszahlungen

Nach der geltenden Verordnung und den Haushaltsbestimmungen erscheint es schwierig, die für die Bereitstellung der Finanzhilfen aus dem Solidaritätsfonds erforderliche Zeit beträchtlich zu verkürzen, ohne die Art der Finanzierung des Instruments zu ändern (siehe Abschnitt 2.5 weiter oben). Die Kommission prüft daher neue Möglichkeiten, finanzielle Hilfe, die bei Notsituationen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden soll, rascher verfügbar zu machen. Dies ist besonders bei grenzüberschreitenden Katastrophen von Bedeutung. In diesen Fällen ist die Kommission damit konfrontiert, dass sie nicht in der Lage ist, sich gegenüber einem EU-Mitgliedstaat in gleichem Maß solidarisch zu verhalten wie gegenüber einem Drittstaat, dem eine Soforthilfe gewährt werden kann.⁸

⁸ So bewilligte die Kommission nach den Überschwemmungen in Zentraleuropa im Mai und Juni 2010 eine Soforthilfe für die Opfer der Überschwemmungen in Moldova, während im Zusammenhang mit den Überschwemmungen in Ungarn, Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Kroatien und Rumänien Mittel aus dem Solidaritätsfonds erst zehn Monate nach der Katastrophe bewilligt wurden.

Die Reaktionsfähigkeit und die Öffentlichkeitswirksamkeit des Solidaritätsfonds könnten verbessert werden, indem in der Verordnung die Möglichkeit, Vorschusszahlungen zu tätigen, vorgesehen würde. Dadurch könnte die Kommission sofort tätig werden, indem sie eine Abschlagszahlung durchführt, wenn der betroffene Staat einen Antrag auf Unterstützung gestellt hat. Die Abschlagszahlung würde als Vorschuss auf die Unterstützung behandelt, die voraussichtlich gewährt wird, sobald die Bewertung und das Haushaltsverfahren abgeschlossen sind. Für den Fall, dass der Antrag nicht bewilligt wird, müsste der antragstellende Staat den Vorschuss an die Kommission zurückzahlen. Die Höhe des Vorschussbetrags könnte als Prozentsatz (z. B. 10 %) des voraussichtlichen Zuschusses berechnet und in absoluten Zahlen (z. B. auf 5 Mio. EUR) begrenzt werden. Vorschüsse würden nur auf besonderen Antrag des antragstellenden Staates ausgezahlt und auf die in der Verordnung definierten Fälle von Katastrophen größeren Ausmaßes beschränkt sein. Da die beantragte Unterstützung bei einer Katastrophe größeren Ausmaßes mit großer Wahrscheinlichkeit gewährt wird (Bewilligungsrate bisher 100 %), bestünde für die Kommission nur ein sehr geringes Risiko, ausgezahlte Vorschüsse wegen Nichtbewilligung des Antrags zurückfordern zu müssen. Eine ähnliche Bestimmung war bereits in dem Vorschlag aus dem Jahr 2005 enthalten.

Reaktion auf sich langsam entwickelnde Katastrophen

Bei einer Reihe von Fällen, in denen antragstellende Staaten Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Einreichungsfrist hatten, handelte es sich um sich langsam entwickelnde Katastrophen. Nach der geltenden Verordnung müssen die Anträge nach Auftreten der ersten Schäden innerhalb von zehn Wochen der Kommission vorgelegt werden. Dürren sind ein klassisches Beispiel für solche Katastrophen, die sich nicht nur häufig über einen langen Zeitraum entwickeln, sondern bei denen auch nur schwer der genaue Zeitpunkt zu bestimmen ist, an dem die ersten Schäden aufgetreten sind.

Auch wenn die allgemeine Frist von 10 Wochen beibehalten werden sollte, könnte dieses Problem durch eine spezifische Bestimmung in der Verordnung gelöst werden, wonach in diesen Fällen die Frist für die Antragstellung an dem Tag zu laufen beginnt, an dem die Behörden erstmals auf das Ereignis reagieren, bei Dürren etwa durch Maßnahmen, die zur Beschränkung des Wasserverbrauchs oder zur konkreten Unterstützung der Landwirtschaft ergriffen werden.

Eine solche Bestimmung würde weitgehend der Regelung entsprechen, die für „normale“ plötzlich auftretende Katastrophen gilt, bei denen die Behörden gewöhnlich innerhalb weniger Stunden nach Beginn des Ereignisses tätig werden.

Zusammenführung von Finanzhilfebeschluss und Umsetzungsvereinbarung

Im Abschnitt 2.3 wurde auf die potenziellen Ursachen für Verzögerungen bei der Bereitstellung der Finanzhilfen hingewiesen. Da sich der Fonds aus Mitteln außerhalb des normalen EU-Haushalts speist, muss die Kommission das Europäische Parlament und den Rat in jedem einzelnen Fall ersuchen, den für die Hilfszahlung vorgeschlagenen Betrag zu genehmigen. Die Kommission ist der Auffassung, dass das gegenwärtig geltende Verfahren nicht geändert werden sollte.

Allerdings besteht im Rahmen des Solidaritätsfonds noch erheblicher Spielraum, Rationalisierungen vorzunehmen, Verwaltungsverfahren abzukürzen und Zeit für die Leistung von Unterstützung zu gewinnen, falls für die Auszahlung der Finanzhilfe nur ein einziger

Rechtsakt der Kommission erforderlich wäre, sobald die Mittel vom Europäischen Parlament und vom Rat bereitgestellt worden sind. Für die betroffenen Mitgliedstaaten und damit die große Mehrheit potenzieller Begünstigter bringt es keinen zusätzlichen Nutzen, wenn mit einem Rechtsakt die Finanzhilfe bewilligt wird und mit einem weiteren Rechtsakt die Bedingungen für deren Verwendung festgelegt werden (Finanzhilfebeschluss und Umsetzungsvereinbarung). Eine relativ einfache und mit großer Zeitersparnis verbundene Lösung dürfte darin bestehen, beide Rechtsakte zusammenzuführen, indem etwa die gegenwärtig in der Vereinbarung enthaltenen Bestimmungen in den Finanzhilfebeschluss aufgenommen oder diesem als Anhang beigefügt werden. Voraussichtlich könnten auf diese Weise durch die bloße Änderung des relevanten Artikels der Verordnung Finanzhilfen vier bis acht Wochen früher an von Katastrophen betroffene Länder ausbezahlt werden, als dies im Rahmen des gegenwärtigen Systems der Fall ist. Natürlich würden die Festlegung der förderfähigen Vorhaben und die Benennung der zuständigen Behörden, die für die Begünstigten jeweils von zentralem Interesse sind, weiterhin auf der Grundlage des Vorschlages des Empfängerstaates erfolgen.

Für förderfähige Nicht-Mitgliedstaaten, konkret eine beschränkte Anzahl von Ländern, die sich in Beitrittsverhandlungen mit der EU befinden, müssten getrennte Rechtsakte beibehalten werden, da ein einseitiger Rechtsakt der Kommission, wie z. B. der Finanzhilfebeschluss allein, für diese Staaten nicht verbindlich wäre. In solchen Fällen wäre eine Finanzierungs- oder Umsetzungsvereinbarung weiterhin erforderlich.

Aus dem Fonds ein wirksameres Katastrophen- und Klimaschutzinstrument machen

In einer solidarischen Union kommt es ebenso darauf an, dass jeder Mitgliedstaat durch entsprechende Anstrengungen dem Eintreten von Katastrophen vorbeugt. Ein grundlegendes Ziel jeder Katastrophenschutzpolitik besteht darin, Katastrophen zu verhindern bzw. im Katastrophenfall das Schadensausmaß möglichst zu begrenzen. Eine engere Verknüpfung der Arbeitsweise des Fonds mit dem Katastrophenmanagement der EU und ihrer Klimaschutzpolitik kann durchaus dazu beitragen, dass die durch Katastrophen verursachten Schäden und Kosten wesentlich geringer ausfallen⁹ und letztlich die Zahl der Anträge auf Unterstützung zurückgeht.

In der Verordnung wird der Empfängerstaat bereits dazu verpflichtet, im Durchführungsbericht die beschlossenen oder geplanten Präventivmaßnahmen anzugeben, die das Ausmaß der Schäden begrenzen und, soweit möglich, die Wiederholung solcher Katastrophen verhindern sollen. Die relativ allgemein gehaltene Bestimmung sollte verschärft und damit konkreter formuliert werden. Der Empfängerstaat würde dazu aufgefordert, in dem Bericht über den Stand der Umsetzung einschlägiger EU-Rechtsvorschriften über Katastrophenbewertung, -management und -prävention Auskunft zu geben sowie auf die im Zuge der Katastrophe gewonnenen Erkenntnisse einzugehen und sich zu Katastrophen- und Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten.

Die Kommission wird auch mit den Interessenträgern prüfen, ob es möglich ist, die Zahlungen aus dem Solidaritätsfonds mit dem Grad der Umsetzung einschlägiger EU-Rechtsvorschriften über Katastrophenprävention, der Erstellung von

⁹ Durch eine 1%ige Senkung der durch Katastrophen verursachten Schäden könnte Europa 150 Mio. EUR pro Jahr einsparen. Quelle: Datenbank EM-DAT.

Katastrophenmanagementplänen und der Inanspruchnahme verfügbarer EU-Mittel für Investitionen in Präventionsmaßnahmen abzustimmen.

DIE SOLIDARITÄTSKLAUSEL IN ARTIKEL 222 AEUV

Mit Artikel 222 AEUV wird erstmalig eine Bestimmung in den EU-Vertrag aufgenommen, wonach die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität zu handeln haben, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Nach Artikel 222 muss die Union alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel mobilisieren, um

- (a) terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden; die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen; im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen und
- (b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

Die Solidaritätsklausel wird unter Einbeziehung aller für eine Reaktion im Krisenfall bereitstehenden Instrumente einschließlich des Solidaritätsfonds umgesetzt werden. Dabei werden die jeweils spezifischen Verfahren und Funktionsweisen im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens in vollem Umfang berücksichtigt. Die vorliegende Mitteilung lässt diese weiter gefassten Überlegungen unberührt.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es kann mit Recht behauptet werden, dass der Solidaritätsfonds im Allgemeinen von Anfang an gut funktioniert hat und insbesondere dem spezifischen Zweck seiner Errichtung gerecht wurde. Die im Laufe der vergangenen acht Jahre gesammelten Erfahrungen zeigen jedoch einige erhebliche Unzulänglichkeiten und Schwächen in der Arbeitsweise des Fonds auf. Dabei handelt es sich vor allem um die schleppende Bereitstellung von Hilfe aus dem Fonds und die Transparenz der Kriterien für dessen Mobilisierung.

Die Kommission zieht ihren 2005 vorgelegten Vorschlag für einen überarbeiteten Fonds mit einem erweiterten Interventionsbereich zurück, da die Mitgliedstaaten mehrheitlich ernsthafte Vorbehalte dagegen hegen, umfassende Änderungen an den Grundsätzen und der Funktionsweise des Solidaritätsfonds vorzunehmen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen diese Änderungen zu höheren Ausgaben führen könnten.

Andererseits ist die Kommission der Auffassung, dass die Funktionsweise des Solidaritätsfonds verbessert werden sollte und dass geringfügige Anpassungen der geltenden Verordnung erhebliches Potenzial für Vereinfachungen und eine klarere Gestaltung der Abläufe bergen und vor allem dazu beitragen können, dass Hilfszahlungen für die von Katastrophen betroffenen Länder rascher bereitgestellt werden.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll auf dieses Potenzial hingewiesen werden, das als Grundlage für Beratungen mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten im Rat, den

Regionen und anderen Interessenträgern dienen soll. Ferner soll sie zur Vorlage eines Vorschlags führen, mit dem die geltende Verordnung unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Gespräche zu einem späteren Zeitpunkt geändert werden soll.

Anhang 1:**Schwellenwerte für Katastrophen größeren Ausmaßes im Jahr 2011**

(auf der Grundlage der Zahlen für das Bruttonationaleinkommen für das Jahr 2009)

In der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates zur Einrichtung des EU-Solidaritätsfonds wird der Schwellenwert für die Mobilisierung des Fonds für ein bestimmtes Land als ein Schaden von über 0,6 % des BNE bzw. 3 Mrd. EUR zu Preisen von 2002 definiert. Es gilt der jeweils niedrigere Wert.

(Mio. EUR)

Land		BNE 2009*	0,6 % des BNE*	Schwelle für Katastrophen größeren Ausmaßes 2011*
AT	ÖSTERREICH	271 459	1 628,756	1 628,756
BE	BELGIË/BELGIQUE	342 261	2 053,566	2 053,566
BG	BULGARIA	33 113	198,678	198,678
CY	KYPROS	16 641	99,845	99,845
CZ	ČESKÁ REPUBLIKA	129 046	774,274	774,274
DE	DEUTSCHLAND	2 430 940	14 585,640	3 535,904**
DK	DANMARK	226 447	1 358,684	1 358,684
EE	EESTI	13 538	81,230	81,230
EL	ELLADA	226 644	1 359,863	1 359,863
ES	ESPAÑA	1 029 541	6 177,246	3 535,904
FI	SUOMI/FINLAND	171 383	1 028,298	1 028,298
FR	FRANCE	1 922 845	11 537,070	3 535,904
HR***	HRVATSKA	43 572	261,431	261,431
HU	MAGYARORSZÁG	88 291	529,747	529,747
IE	ÉIRE/IRELAND	132 601	795,607	795,607
IS***	ICELAND	7 787	46,723	46,723
IT	ITALIA	1 494 576	8 967,457	3 535,904
LT	LIETUVA	27 010	162,057	162,057
LU	LUXEMBOURG (G.D.)	26 765	160,590	160,590
LV	LATVIJA	19 954	119,723	119,723
MT	MALTA	5 451	32,704	32,704
NL	NEDERLAND	556 518	3 339,108	3 339,108
PL	POLSKA	299 518	1 797,108	1 797,108
PT	PORTUGAL	162 331	973,986	973,986
RO	ROMÂNIA	113 652	681,913	681,913
SE	SVERIGE	296 151	1 776,908	1 776,908
SI	SLOVENIJA	34 704	208,224	208,224
SK	SLOVENSKO	62 575	375,452	375,452
TR***	TÜRKIYE	330 413	1 982,480	1 982,480
UK	UNITED KINGDOM	1 587 886	9 527,315	3 535,904

* Gerundete Beträge.

** Im Jahr 2011 entsprechen 3 535,904 Mio. EUR einem Betrag von 3 Mrd. EUR zu Preisen von 2002.

*** Förderfähiger Nicht-Mitgliedstaat, der Beitrittsverhandlungen mit der EU führt.

Anhang 2:
Anträge auf Unterstützung auf dem EU-Solidaritätsfonds 2002–2010

Jahr	Land		Art der Katastrophe	Schaden (Mio. EUR)	Kategorie ¹⁰	Gewährte Hilfe (Mio. EUR)
2 0 0 2	1	AT	Überschwemmung	2 900	Katastrophe größerem Ausmaßes	134
	2	CZ	Überschwemmung	2 300	Katastrophe größerem Ausmaßes	129
	3	FR	Überschwemmung (Le Gard)	835	regionale Katastrophe	21
	4	DE	Überschwemmung	9 100	Katastrophe größerem Ausmaßes	444
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2002 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:						728
2 0 0 3	1	ES	Ölpest (Prestige)	436	regionale Katastrophe	8,626
	2	IT	Erdbeben (Molise/Apulia)	1 558	regionale Katastrophe	30,826
	3	IT	Vulkanausbruch (Ätna)	894	regionale Katastrophe	16,798
	4	IT	Überschwemmung (Norditalien)	(1 900)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	5	GR	Extremes Winterwetter	(unklar)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	6	PT	Waldbrände	1 228	Katastrophe größerem Ausmaßes	48,539
	7	FR	Waldbrände (Südfrankreich)	531	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	8	ES	Waldbrände (Grenze zu Portugal)	53	Nachbarstaat	1,331
	9	MT	Überschwemmung	30	Katastrophe größerem Ausmaßes	0,961
	10	IT	Überschwemmung (Friuli- Venezia-Giulia)	(525)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2003 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:						107,081
2 0 0 4	1	FR	Überschwemmung (Rhône- Delta)	785	regionale Katastrophe	19,625
	2	ES	Überschwemmung (Malaga)	(73)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	3-9	ES	Waldbrände (7 Anträge insgesamt)	(480)	(regionale Katastrophe)	alle sieben abgelehnt
	10	SK	Überschwemmung	(29)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	11	SI	Erdbeben	(13)	(regionale Katastrophe)	Zurück- gezogen
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2004 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:						19 625

¹⁰

Anträge für Katastrophen mit einem Schadensausmaß unterhalb der Schwelle, bei denen die Bewertung ergab, dass die Kriterien für regionale Katastrophen nicht erfüllt sind, werden mit der Bezeichnung „regionale Katastrophe“ in Klammern versehen.

Jahr	Land		Art der Katastrophe	Schaden (Mio. EUR)	Kategorie ¹¹	Gewährte Hilfe (Mio. EUR)
2 0 0 5	1	SK	Sturmschäden (Tatra-Gebirge)	203	Katastrophe größerer Ausmaßes	5,668
	2	IT	Überschwemmung (Sardinien)	223 (Betrag zu hoch angesetzt)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	3	EE	Sturm	48	Katastrophe größerer Ausmaßes	1,29
	4	LV	Sturm	193	Katastrophe größerer Ausmaßes	9,487
	5	SE	Sturm „Gudrun“	2 297	Katastrophe größerer Ausmaßes	81,725
	6	LT	Sturm	15	Nachbarstaat	0,379
	7	GR	Evros-Überschwemmung	(112)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	8	RO	Frühjahrsüberschwemmung	489	Katastrophe größerer Ausmaßes	18,798
	9	BG	Frühjahrsüberschwemmung	222	Katastrophe größerer Ausmaßes	9,722
	10	BG	Sommerüberschwemmung	237	Katastrophe größerer Ausmaßes	10,632
	11	RO	Sommerüberschwemmung	1 050	Katastrophe größerer Ausmaßes	52,4
	12	AT	Überschwemmung (Tirol/Vorarlberg)	592	regionale Katastrophe	14,799
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2005 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:						204,905
2 0 0 6	1	UK	Explosion im Buncefield- Öllager	(700)	(regionale Katastrophe)	zurück- gezogen
	2	GR	Evros-Überschwemmung	372	regionale Katastrophe	9,306
	3	HU	Überschwemmung	519	Katastrophe größerer Ausmaßes	15,064
	4	ES	Waldbrände in Galicien	(91)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2006 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:						24,370
2 0 0 7	1	DE	Sturm „Kyrill“	4750	Katastrophe größerer Ausmaßes	166,9
	2	FR	La Réunion, Zyklon „Gamède“	211	regionale Katastrophe	5,29
	3	ES	Überschwemmung, El Hierro	(18)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	4	ES	Überschwemmung, Mancha La	(66)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt

¹¹ Anträge für Katastrophen mit einem Schadensausmaß unterhalb der Schwelle, bei denen die Bewertung ergab, dass die Kriterien für regionale Katastrophen nicht erfüllt sind, werden mit der Bezeichnung „regionale Katastrophe“ in Klammern versehen.

5	UK	Überschwemmung	4 612	Katastrophe größeren Ausmaßes	162,387
6	CY	Waldbrände	(38)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
7	ES	Waldbrände, Kanarische Inseln	(144)	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
8-16	IT	9 Anträge für Waldbrände in 9 Regionen	-	(regionale Katastrophe)	nicht zulässig, Frist nicht eingehalten
17	FR	Sturm Dean/Martinique	509	regionale Katastrophe	12,78
18	GR	Waldbrände	2 118	Katastrophe größeren Ausmaßes	89,769
19	SI	Überschwemmung	233	Katastrophe größeren Ausmaßes	8,254
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2007 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:					445,380

Jahr	Land	Art der Katastrophe	Schaden (Mio. EUR)	Kategorie ¹²	Gewährte Hilfe (Mio. EUR)
2008	1	CY	Dürre	Katastrophe größeren Ausmaßes	7,605
	2	RO	Überschwemmungen	regionale Katastrophe	11,785
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2008 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:					19,390
2009	1	FR	Sturm „Klaus“	Katastrophe größeren Ausmaßes	109,377
	2	IT	Erdbeben, Abruzzen	Katastrophe größeren Ausmaßes	493,771
	3	GR	Waldbrände 09	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	4	CY	Stürme 09	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	5	GR	Evia-Überschwemmungen	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	6	IT	Erdbeben, Messina	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2009 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:					603,148
2010	1	IE	Überschwemmung 09	regionale Katastrophe	13,022
	2	IT	Überschwemmung, Toskana 09	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	3	ES	Überschwemmung, Andalusien 10	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
	4	PT	Überschwemmung, Madeira	Katastrophe größeren Ausmaßes	31,256
	5	FR	Sturm „Xynthia“	regionale Katastrophe	35,636
	6	SK	Überschwemmung 10	Katastrophe	20,431

12

Anträge für Katastrophen mit einem Schadensausmaß unterhalb der Schwelle, bei denen die Bewertung ergab, dass die Kriterien für regionale Katastrophen nicht erfüllt sind, werden mit der Bezeichnung „regionale Katastrophe“ in Klammern versehen.

				größeren Ausmaßes	
7	PL	Überschwemmung 10	2 993,7	Katastrophe größeren Ausmaßes	105,567
8	CZ	Überschwemmung 10	204,5	Nachbarstaat	5,111
9	HU	Überschwemmung 10	719,3	Katastrophe größeren Ausmaßes	22,486
10	HR	Überschwemmung 10	153,04	Nachbarstaat	3,826
11	FR	Überschwemmung, Var 10	703-778	(regionale Katastrophe)	abgelehnt
12	RO	Überschwemmung 10	875,75	Katastrophe größeren Ausmaßes	24,968
13	CZ	Überschwemmung, August 10	436,5	regionale Katastrophe	10,911
14	DE	Überschwemmung, Sachsen 10	937,7	regionale Katastrophe	abgelehnt
15	HR	Überschwemmung, September 10	47	Nachbarstaat	1,175
16	SI	Überschwemmung, September 10	251,3	Katastrophe größeren Ausmaßes	7,459
17	HU	Rotschlamm-Überschwemmung 10	174,32	regionale Katastrophe	abgelehnt
Gesamtbetrag der Hilfe, die für die 2010 gestellten Anträge ausbezahlt wurde:					281,848
Gesamtbetrag der seit 2002 insgesamt bewilligten Hilfe:					2 433,757

Anhang 3:
Statistischer Überblick über die Solidaritätsfonds-Anträge

Stand: 31.12.2010

Anträge seit 2002 insgesamt	85		
davon Anträge nach den Kriterien:			
Katastrophen größeren Ausmaßes	27	32 %	aller Anträge
regionale Katastrophen	53	62 %	aller Anträge
Katastrophe im Nachbarland	5	6 %	aller Anträge
Von der Kommission bewilligte Anträge	42	49 %	aller Anträge
davon:			
Katastrophen größeren Ausmaßes	26	96 %	aller Anträge der Kategorie „Katastrophe größeren Ausmaßes“
regionale Katastrophen	12	23 %	aller Anträge der Kategorie „regionale Katastrophe“
Katastrophe im Nachbarland	4	80 %	aller Anträge der Kategorie „Katastrophe im Nachbarland“
Von der Kommission abgelehnte Anträge	35	41 %	aller Anträge
davon:			
regionale Katastrophen	35	66 %	aller Anträge der Kategorie „regionale Katastrophe“
Zurückgezogene Anträge	2	2 %	aller Anträge
Entscheidung steht noch aus	6	7 %	aller Anträge

Anhang 4:
EU-Solidaritätsfonds – Anträge auf Finanzhilfe bei außergewöhnlichen regionalen Katastrophen 2002–2010
Simulation anhand des Regional-BIP (n-3)

Regionale Katastrophen seit 2002:	Jahr	Schadensangabe (Mio. EUR)	Angegebene Schadenshöhe	BIP-Bezugsjahr (n-3)	Betroffene NUTS-2-Regionen	Regionales BIP	Durchschnittliches BIP	Schadensanteil (in % des Regional-BIP)	Ergebnis, nach geltenden Kriterien (Mio. EUR bewilligt)	Ergebnis, neue Kriterien
FR Überschwemmung (Le Gard)	2002	835		1999	Languedoc-Roussillon	40806,3	40806,3	2,05%	21	identisch
ES Olpeste (Prestige)	2003	436		2000	Galicia Principado de Asturias Cantabria País Vasco	34966,5 14968,9 8488,3 42613,3	25191,8	1,73%	8,626	identisch
IT Erdbeben (Molise/Puglia)	2003	1558		2000	Molise Puglia	4913,9 55498,1	30206,0	5,16%	30,826	identisch
IT Vulkanausbruch (Sizilien)	2003	894		2000	Sizilien	65549,2	65549,2	1,36%	16,798	kein Antrag
IT Überschwemmung (Norditalien)	2003	unklar		2000					abgelehnt	identisch
FR Waldbrände (Südfrankreich)	2003	531	Nicht zusammenhängende Region	2000	PACA Rhône-Alpes Languedoc-Roussillon Corse	99642,6 137674,2 42847,3 4737,6	71225,4	0,75%	abgelehnt	kein Antrag
IT Überschwemmung (Friuli-Venezia-Giulia)	2003	525	(Schadensangabe wahrscheinlich zu hoch)	2000	Friuli-Venezia-Giulia	27552,6	27552,6	1,91%	abgelehnt	unklar
FR Überschwemmung (Rhône-Delta)	2004	785		2001	Languedoc-Roussillon PACA	45250,3 104919,2	75084,7	1,05%	19,625	kein Antrag
ES Überschwemmung (Malaga)	2004	73		2001	Andalucía	90644,8	90644,8	0,08%	abgelehnt	kein Antrag
ES Waldbrände	2004	480	7 Anträge insgesamt	2001					abgelehnt	kein Antrag

SK	Überschwemmung	2004	29	2001	Vychoodne Slovensko	5220,4	5220,4	0,56 %	abgelehnt	kein Antrag
IT	Überschwemmung (Sardinien)	2005	223	2002	Sardinia (ITG2)	27538,1	27538,1	0,81 %	abgelehnt	kein Antrag
EL	Überschwemmung (Evros)	2005	112	2002	Antoliki Thraki	5983,2	5983,2	1,87 %	abgelehnt	bewilligt
AT	Überschwemmung (Tirol/Vorarlberg)	2005	592	2002	Tirol	18814,7	14426,9	4,10 %	14,798589	identisch
					Vorarlberg	10039,1				
EL	Überschwemmung (Evros)	2006	372	2003	Antoliki Thraki	6466,1	6466,1	5,75 %	9,306527	identisch
ES	Waldbrände (Galicien)	2006	91	2003	Galicia	39906,9	39906,9	0,23 %	abgelehnt	kein Antrag
FR	Zyklon (La Réunion)	2007	211	2004	Réunion	11650,8	11650,8	1,81 %	5,29	identisch
ES	Spanien, Überschwemmung (El Hierro)	2007	18	2004	Canarias	34188,3	34188,3	0,05 %	abgelehnt	kein Antrag
ES	Spanien, Überschwemmung (La Mancha)	2007	66	2004	Castilla-La Mancha	28338,7	28338,7	0,23 %	abgelehnt	kein Antrag
CY	Waldbrände	2007	38	2004	Zypern	12728,1	12728,1	0,30 %	abgelehnt	kein Antrag
ES	Waldbrände (Kanarische Inseln)	2007	144	2004	Canarias	34188,3	34188,3	0,42 %	abgelehnt	kein Antrag
FR	Sturm (Dean)	2007	509	2004	Guadeloupe	7202,9	7133,3	7,14 %	12,78	identisch
					Martinique	7063,6				
R O	Überschwemmungen	2008	471,4	2005	Nord-Vest	9480,0	9330,5	5,05 %	11,785377	identisch
					Nord-Est	9181,1				
EL	Waldbrände	2009	152,8	2006	Attiki	101759,4	101759,4	0,15 %	abgelehnt	kein Antrag
CY	Sturmschäden	2009	2,6	2006	Zypern	14673,2	14673,2	0,02 %	abgelehnt	kein Antrag
EL	Überschwemmung (Evia)	2009	83,2	2006	Stereia Ellada	10072,1	10072,1	0,83 %	abgelehnt	kein Antrag
IT	Erdbeben (Messina)	2009	598,9	2006	Sicilia	81623,6	81623,6	0,73 %	abgelehnt	kein Antrag
IE	Überschwemmung	2009	520,9	2006	Border, Midland and Western	32566,0	32566,0	1,60 %	13,0225	identisch
IT	Überschwemmung (Toskana)	2009	211,7	2006	Toscana	99985,2	99985,2	0,21 %	abgelehnt	kein Antrag
ES	Überschwemmung (Andalusien)	2010	709,7	2007	Andalusia	144874,3	144874,3	0,49 %	abgelehnt	kein Antrag

FR	Sturm (Xynthia)	2010	1425	Gesamtschad en: 2,5 Mrd. EUR	2007	Pays de la Loire Poitou-Charentes	93594,4 43175,3	68384,9	2,08 %	35,63575	identisch
----	----------------------------	------	------	------------------------------------	------	--------------------------------------	--------------------	---------	--------	----------	-----------