



Brüssel, den 12.3.2019
COM(2019) 133 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Bewertung der Verordnung (EU) 2016/369 des Rates über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union

{SWD(2019) 97 final}

Inhaltsverzeichnis

I. EINLEITUNG.....	2
II. ZWECK UND UMFANG DER BEWERTUNG.....	3
III. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE.....	4
IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	8

I. EINLEITUNG

1. Die Verordnung (EU) 2016/369 des Rates vom 15. März 2016 über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union (im Folgenden die „Verordnung“) trat am Tag ihrer Annahme in Kraft und gilt für einen Zeitraum von drei Jahren (2016-2019). Sie ist eine Antwort auf die außergewöhnlichen humanitären Herausforderungen, die sich aus dem anhaltenden Migrationsdruck an den Außengrenzen der Union ergeben. Die Soforthilfe im Rahmen der Verordnung kann jedoch auch im Falle von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen gewährt werden. Eine derartige Soforthilfe kann nur gewährt werden, wenn Umfang und Auswirkungen einer Katastrophe so außergewöhnlich sind, dass gravierende und weitreichende humanitäre Folgen in einem oder mehr als einem Mitgliedstaat entstehen, und nur unter außergewöhnlichen Umständen, in denen kein anderes Instrument, das den Mitgliedstaaten und der Union zur Verfügung steht, ausreichend ist. Das mit dieser Verordnung geschaffene Instrument wird in diesem Dokument als „Soforthilfeinstrument“ (ESI) bezeichnet.
2. Das allgemeine Ziel des ESI ist die Bereitstellung bedarfsorientierter Soforthilfe, um Menschenleben zu erhalten, menschliches Leid zu verhindern oder zu lindern und die Menschenwürde zu wahren – in Ergänzung der Maßnahmen des betroffenen Mitgliedstaats bzw. der betroffenen Mitgliedstaaten. Die über das ESI finanzierten Soforthilfemaßnahmen können von der Kommission oder von den humanitären Partnern der EU, einschließlich Nichtregierungsorganisationen, spezialisierter Dienste der Mitgliedstaaten oder internationaler Einrichtungen und Organisationen, die über das erforderliche Fachwissen verfügen, durchgeführt werden, die mit der Kommission eine Partnerschaftsrahmenvereinbarung (im Folgenden „FPA“) geschlossen haben oder unter das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) fallen.
3. Bisher wurde eine einzige Maßnahme aus Mitteln des ESI finanziert, und zwar im Zusammenhang mit der anhaltenden Flüchtlingskrise in Griechenland. Griechenland war nämlich bislang der einzige Mitgliedstaat, der die in der Verordnung festgelegten Bedingungen für die Förderfähigkeit in vollem Umfang erfüllte. Die Inanspruchnahme des ESI in Griechenland hatte mehrere Gründe, darunter die hohe Zahl der Ankömmlinge, die Schließung der Grenzen im westlichen Balkan und die Tatsache, dass Griechenland von einem Transitland zu einem Aufnahmeland geworden war und bereits zuvor nicht über ausreichende nationale Kapazitäten verfügte, um die Grundbedürfnisse der Neuankömmlinge zu decken. Darüber hinaus war kein anderes EU- oder nationales Instrument verfügbar, um Soforthilfe in diesem Umfang und Tempo zu leisten.

4. Insgesamt wurden 650 Mio. EUR¹ bereitgestellt - als Höchstbeitrag der EU zur Soforthilfe für Griechenland während der dreijährigen Laufzeit des ESI. Während dieses Zeitraums erfolgte die Programmplanung für das ESI durch die jährliche Festlegung von operativen Prioritäten der Soforthilfe, die den humanitären Organisationen als Richtschnur bei der Vorbereitung ihrer Vorschläge für Maßnahmen in Griechenland. Insgesamt wurden über das ESI 29 operative Maßnahmen finanziert, die von 18 humanitären Partnern der Kommission durchgeführt wurden und folgende Bereiche abdeckten: Bereitstellung von Unterkünften, Standortmanagement, Bargeldhilfe, Verteilung von Non-Food-Erzeugnissen, Schutz, Bildung, Nahrungsmittelhilfe sowie Gesundheitsdienste, einschließlich psychosozialer Unterstützung. Im Rahmen der ESI-Leitinitiative des ESI (Soforthilfeprogramm für Integration und Unterbringung – ESTIA) wurden Unterkünfte für über 50 000 Menschen bereitgestellt und Prepaid-Geldkarten an mehr als 65 000 Flüchtlinge und Migranten verteilt. Darüber hinaus trugen die Maßnahmen des ESI durch Schaffung von rund 35 000² Unterbringungsplätzen in Lagern auf dem Festland zum Ausbau der nationalen Aufnahmekapazität bei.

II. ZWECK UND UMFANG DER BEWERTUNG

5. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung hat die Kommission dem Rat spätestens bis zum 17. März 2019 eine Bewertung der Anwendung der Verordnung vorzulegen, der sie Empfehlungen für die künftige Anwendung der Verordnung und gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Änderung oder Aufhebung beifügt.
6. Bei der Durchführung der Bewertung stützten sich die Kommissionsdienststellen auch auf eine unabhängige externe Studie. Die Ergebnisse, die angewandte Methodik und die gewonnenen Erkenntnisse werden in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) beschrieben.
7. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen die Durchführung der über das ESI finanzierten Maßnahmen bewertet und geprüft, inwieweit die Verordnung ihren Zweck erfüllt. Die Bewertung zielt also darauf ab, die Stärken und Schwächen des derzeitigen Rechtsrahmens und der operativen Maßnahmen zu ermitteln. Darüber hinaus enthält die Arbeitsunterlage auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse eine Reihe von Lehren im Hinblick auf eine mögliche künftige Aktivierung des Instruments.
8. Insgesamt betrachtet die Kommission die Konzeption und die Forschungsfragen der Bewertung als angemessen; sie stützen sich auf einen soliden methodischen Ansatz. Es gibt jedoch Einschränkungen. Diese betreffen vor allem den Zeitpunkt der Bewertung. Zum einen waren zum Zeitpunkt der Bewertung noch mehrere im Rahmen des ESI

¹ Wie in den Finanzierungsbeschlüssen der ESI-Fonds festgelegt, wurde in den Jahren 2016 und 2017 jährlich 1 % des maximalen Gesamtbeitrags für die technische Hilfe der Kommission bereitgestellt, während im Jahr 2018 diese Hilfe 0,5 % der Mittel ausmachte.

² Einige dieser Unterkünfte waren provisorisch und wurden inzwischen geschlossen.

finanzierte Maßnahmen noch im Gange. Folglich lagen einige Abschlussberichte nicht vor und es mangelte an quantitativen Daten, insbesondere im Hinblick auf das Effizienzkriterium. Zum anderen war es auch noch zu früh, um die erfolgreiche Übergabe der ESI-Maßnahmen an die nationalen Behörden und/oder die Durchführung spezifischer aus anderen EU-Quellen wie dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), einschließlich der damit verbundenen Soforthilferegelung (EMAS), finanzierter Maßnahmen zu bewerten.

9. Auf der Grundlage dieser Elemente werden in diesem Bericht Optionen für die Zukunft der ESI-Verordnung dargelegt.

III. WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

10. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden die Ergebnisse der Bewertung anhand der fünf verbindlichen Kriterien dargelegt, die in den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung festgelegt sind: i) Relevanz, ii) Wirksamkeit, iii) Effizienz, iv) Kohärenz und v) EU-Mehrwert. Ein weiteres Kriterium vi) zur Nachhaltigkeit wurde ebenfalls bewertet. Die wichtigsten Erkenntnisse werden nachstehend zusammengefasst.

11. Die Maßnahmen im Rahmen des ESI-Fonds waren für die Bewältigung der humanitären Aspekte der Migrations- und Flüchtlingskrise in der EU **relevant**. Beleg für die Relevanz der Verordnung waren vor allem folgende Erkenntnisse:

- Das ESI ermöglichte die dringend benötigte Unterstützung der Mitgliedstaaten, d. h. die nationalen Behörden, bei der raschen Reaktion auf den schnell zunehmenden humanitären Bedarf einer stark schwankenden Zahl von Begünstigten;
- die Tatsache, dass die ESI-Maßnahmen direkt von den humanitären Partnern der EU durchgeführt wurden, ermöglichte eine rasche und wirksame Reaktion auf die Krise;
- die Flexibilität des rechtlichen Rahmens des ESI ermöglichte die, teils sehr kurzfristige, Anpassung der Maßnahmen an die sich ändernden Erfordernisse vor Ort.

12. Beim Einsatz des ESI wurden die **Kohärenz** und Komplementarität mit den **verfügbaren EU- und nationalen Instrumenten sowie die Kohärenz mit den vier humanitären Grundsätzen** der Menschlichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit **gewährleistet**. Das Instrument ergänzte die Maßnahmen, die von nationalen Behörden und im Rahmen anderer EU-Instrumente ergriffen wurden. Die ESI-Maßnahmen wurden unter uneingeschränkter Achtung der humanitären Grundsätze konzipiert und durchgeführt. Insgesamt wurden bei der Durchführung der ESI-Maßnahmen keine Überschneidungen mit anderen Instrumenten der EU oder der

Mitgliedstaaten festgestellt. Beleg für die Kohärenz des Instruments waren folgende Erkenntnisse:

- Der von der Kommission eingerichtete *Mechanismus* für die Koordinierung zwischen ihren verschiedenen Dienststellen (d. h. dem Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS), der GD HOME und der GD ECHO), ihren humanitären Partnern und den nationalen Behörden war ein Schlüsselfaktor bei der Vermeidung von Überschneidungen und der Schaffung von Synergien;
- die *Rolle* der Kommission bei der Koordinierung aller relevanten Akteure sowie die Annahme von Finanzplänen durch die griechischen Behörden, die als Strategiedokumente für die Durchführung der Maßnahmen dienten, waren wichtige Faktoren, die positiv zur Koordinierung der Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise beitrugen;
- die Präsenz der Kommission vor Ort, ihre konsequente Überwachung der Durchführung der Maßnahmen vor Ort und die Bereitstellung ihres spezifischen humanitären Fachwissens wurden als besonders wichtige Faktoren bei der Gewährleistung der Kohärenz und der positiven Ergebnisse der Maßnahmen bewertet.

13. Das ESI hat sich insgesamt als **wirksames** Instrument erwiesen; die Ziele der Maßnahmen – Deckung grundlegender humanitärer Bedürfnisse und rasche Hilfe für die Zielgruppen – wurden erreicht. Noch wichtiger ist jedoch, dass sich die Lage der Flüchtlinge und Migranten seit Einrichtung des Instruments im Jahr 2016 verbessert hat. Beleg für die Wirksamkeit des Instruments waren folgende Erkenntnisse:

- Die ESI-Maßnahmen haben ihre Ziele erreicht, indem sie dazu beigetragen haben, Menschenleben zu retten, menschliches Leid zu verhindern und zu lindern sowie die Würde der betroffenen Menschen zu wahren;
- die Deckung der Bedürfnisse der Begünstigten erfolgte auf der Grundlage eines sektorübergreifenden Ansatzes, der u. a. die Bereitstellung von Unterkünften, Mehrzweck-Bargeldleistungen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Hygienesdienste, Gesundheitsfürsorge, Schutz und Bildung umfasste;
- die Arbeitsmethode des ESI (d. h. die Übertragung der Durchführung der Maßnahmen auf etablierte humanitäre Partner der Kommission) hat sich ebenfalls als wirksam erwiesen und eine schnelle und flexible Reaktion ermöglicht;
- die Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, wie etwa den Gemeinden, spielte eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der Hauptziele der ESI-Leitinitiative „Soforthilfe für Integration und Unterbringung“ (ESTIA).

Obwohl es in Griechenland keine größeren Hindernisse für die wirksame Durchführung der ESI-Maßnahmen gab, bestand zu Beginn der Krise doch eine Reihe von Herausforderungen. So war zum Beispiel *auf strategischer Ebene* der ständige Zustrom von Migranten und Flüchtlingen nach Griechenland der wichtigste Faktor, der die Wirksamkeit der ESI-Maßnahmen beeinträchtigte. Die nationalen Behörden waren überfordert und legten zunächst keine klar definierte nationale Strategie zur Bewältigung der Flüchtlings- und Migrationskrise fest. In der Anfangsphase nach der Aktivierung des Instruments gab es Probleme der Koordinierung zwischen allen relevanten Akteuren (d. h. den zuständigen Kommissionsdienststellen, den nationalen Behörden und den humanitären Partnern der Kommission). Allerdings wurden die Koordinierung und Zusammenarbeit im Zuge der Durchführung der ESU-Maßnahmen in Griechenland ausgebaut und verbessert. *Auf operativer Ebene* waren die schwankenden Daten zur Zahl der Begünstigten (d. h. der Zahl der ankommenden Flüchtlinge und Migranten) ein Problem. Dem wurde jedoch durch die Flexibilität des ESI zur Anpassung an die sich wandelnden Bedürfnisse und durch die präzise Überwachung durch die Sachverständigen der Kommission vor Ort abgeholfen. Beides waren wesentliche Voraussetzungen für die wirksame Deckung des Bedarfs.

14. Die Zuweisung der ESI-Mittel, einschließlich der Annahme der jährlichen Finanzbeschlüsse, erfolgte rechtzeitig und die Mittelausstattung entsprach dem anvisierten Bedarf. Insgesamt wiesen die über das ESI finanzierten Maßnahmen eine hinreichende **Effizienz** auf, die im Laufe des Durchführungszeitraums verbessert wurde. Da es sich bei den ESI-Maßnahmen in Griechenland um die ersten Maßnahmen dieser Art in der EU handelte, lassen sie sich aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse und Faktoren nur eingeschränkt mit den in Drittländern durchgeführten EU-Maßnahmen vergleichen. Ein Vergleich zwischen den ESI-Maßnahmen in Griechenland und ähnlichen EU-Maßnahmen in Drittländern wie Ägypten, Jordanien, Libanon oder der Türkei ergab jedoch, dass die durchschnittlichen Kosten für die Durchführung von Soforthilfemaßnahmen in Griechenland insgesamt geringer waren. Die Analyse deutete jedoch auch auf ein unterschiedliches Maß an Effizienz in den verschiedenen Sektoren hin. So wurde beispielsweise in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Deckung des Grundbedarfs durch Mehrzweck-Bargeldtransfers sowie Ernährungs- und Existenzsicherung eine hohe Kosteneffizienz festgestellt, während in Bereichen wie Schutz und Unterbringung mehr Effizienz hätte erzielt werden können.

Zwar gab es keine größeren Hindernisse für die Rationalisierung der über das ESI finanzierten Maßnahmen, doch wurde die Kostenwirksamkeit durch dieselben Faktoren (z. B. unzureichende Kapazität und Koordinierung der nationalen Behörden usw.) beeinflusst wie die allgemeine Wirksamkeit der ESI-Maßnahmen. Problematisch waren insbesondere der Mangel an Infrastruktur und Diensten, um eine schwankende Zahl von Flüchtlingen und Migranten standardgemäß aufzunehmen, und die Verteilung der Aufnahmezentren über das ganze Land. Diese Faktoren wirkten sich vor allem in der Anfangsphase (d. h. im Jahr 2016), als zur Einleitung der gesamten ESI-Maßnahmen in Griechenland (z. B. Einrichtung von Aufnahmezentren mit 35 000 Plätzen) erhöhte Unterstützungskosten anfielen, auf die Kosteneffizienz der ESI-Maßnahmen aus. Die

Lage verbesserte sich jedoch im Laufe der Zeit – auch aufgrund von Abhilfemaßnahmen der Kommission, die u. a. Folgendes umfassten:

- Ermunterung der Partner zur verstärkten Beschäftigung von örtlichen Bediensteten und Freiwilligen (und zur Verringerung der hohen Zahl der entsandten Mitarbeiter) und zur Errichtung von Partnerschaften mit lokalen NRO;
- Ermunterung der humanitären Partner der Kommission zur Verbesserung der Effizienz durch Nutzung von Größenvorteilen (z. B. Zusammenführung der verschiedenen ursprünglich von mehreren humanitären Partnern durchgeführten Bargeldtransferprogramme in einem einzigen Programm);
- die strenge Überwachung der ESI-Maßnahmen durch die Kommission trug dazu bei, kosteneffiziente Alternativen zu fördern.

Diese Erfahrungen können von Nutzen sein, wenn es um das allgemeine Ziel geht, die Kosteneffizienz von Soforthilfemaßnahmen zu erhöhen.

15. Die ESI-Maßnahmen in Griechenland brachten einen konkreten **EU-Mehrwert** bei der Bewältigung der Krise, denn sie ermöglichten die Deckung eines neu entstehenden humanitären Bedarfs, der weder durch nationale noch durch andere EU-Instrumente hätte gedeckt werden können. Der EU-Mehrwert der ESI-Maßnahmen wurde durch die folgenden vier Hauptmerkmale des ESI gefördert:

- rasche und groß angelegte Reaktion,
- Flexibilität zur Anpassung an die sich verändernden Bedürfnisse,
- humanitäres Fachwissen der Kommissionsdienststellen, Präsenz ihrer Experten vor Ort sowie ihre Zusammenarbeit mit etablierten humanitären Partnern sowie
- die rasche Mobilisierung von Nichtregierungsorganisationen (NRO), die nicht über ein anderes EU-Instrument hätte finanziert werden können.

Zum EU-Mehrwert trug auch die Weitergabe von Fachwissen und „Know-how“ an lokale Organisationen und nationale Akteure im Rahmen der ESI-Maßnahmen bei. Die Fähigkeit der Kommission, Partnerschaften mit lokalen Akteuren bei der Durchführung der humanitären Hilfe zu errichten, erzeugte einen weiteren Mehrwert. Dadurch konnte der dringend benötigte lokale Sachverstand in die Durchführung mit einfließen.

16. Obwohl es noch zu früh war, um die **Nachhaltigkeit** der ESI-Maßnahmen zu beurteilen, da zum Zeitpunkt der Bewertung der Verordnung mehrere Maßnahmen noch nicht abgeschlossen waren, geht aus den ausführlichen Feststellungen in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen hervor, dass eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurde, um dieses Thema anzugehen:

- So berücksichtigten alle humanitären Partner der Kommission bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Maßnahmen den Aspekt der Nachhaltigkeit, und Fragen der Nachhaltigkeit und der Ausstiegsstrategien wurden auch in der ESOP-Strategie von 2018 behandelt;
- die Fortsetzung der EU-Finanzierung der Leitinitiativen mithilfe anderer EU-Instrumente wurde sichergestellt (mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Internationalen Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) wurden am 20. Dezember 2018 AMIF/EMAS-Übertragungsvereinbarungen für 2019 unterzeichnet);
- die Koordinierung zwischen allen einschlägigen Akteuren, d. h. Dienststellen der Kommission, nationalen und lokalen Behörden (einschließlich der Gemeinden), Partnern und lokalen Organisationen, wurden durch die ESI-Maßnahmen verbessert;
- lokale Organisationen und nationale Behörden wurden durch den systematischen Wissenstransfer und Kapazitätsaufbau in die Lage versetzt, die Fortsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten;
- die zusätzlichen Maßnahmen, die durch andere Kommissionsdienststellen (z.B. SRSS und GD HOME) finanziert wurden, um die Kapazitäten der nationalen Behörden zu stärken, trugen auch zur Nachhaltigkeit der ESI-Maßnahmen in Griechenland bei.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

17. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegten Bewertung der qualitativen und quantitativen Daten einerseits und der operativen Erfahrungen und der daraus gezogenen Lehren andererseits ist die Kommission insgesamt zu dem Schluss gelangt, dass der Einsatz des ESI in Griechenland und die dort durchgeführten Maßnahmen positiv zur Verwirklichung der in der Verordnung festgelegten Ziele beigetragen haben. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Bewertung des ESI auf dieser bisher einzigen Aktivierung des ESI in Griechenland beruht. Daher ist es wichtig, zwischen den Herausforderungen und Empfehlungen, die für den Rechtsrahmen und die Anwendung der Verordnung relevant sind, und denjenigen, die für die im spezifischen Kontext Griechenlands durchgeführten Maßnahmen gelten, zu unterscheiden.
18. Nach Ansicht der Kommission trug die Aktivierung des ESI zur Verwirklichung der Ziele der Verordnung bei, indem damit der Aufbau der Infrastruktur und die Durchführung der humanitären Maßnahmen gewährleistet wurden, die zur Bewältigung der Notlage in Griechenland notwendig waren. Der Zeitpunkt der Aktivierung war angemessen, und durch die Aktivierung war es möglich, die Zeit zwischen dem Eintreten der Notlage und der inzwischen erfolgten Einleitung gezielterer Maßnahmen

zu überbrücken. Die Qualität der erbrachten Dienstleistungen war zufriedenstellend, und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen wurde durch den reibungslosen Übergang von der Finanzierung aus ESI-Mitteln zur Finanzierung aus anderen Quellen gewährleistet. Die Kommission empfiehlt daher, die derzeitige Aktivierung des ESI zu beenden.

19. Was die Verordnung selbst betrifft, so ergeben sich aus der Bewertung durch die Kommission drei mögliche Optionen für die Zukunft der ESI-Verordnung:

1) Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2016/369

Angesichts der erheblichen humanitären Probleme, mit denen Griechenland zu dieser Zeit konfrontiert war, war die Aktivierung des ESI sinnvoll und ermöglichte rasche und wirksame Abhilfemaßnahmen. Die Verfahrensgrundlage und der rechtliche Rahmen der Verordnung stellten eine flexible und zügige Reaktion sicher. Erfahrene Kommissionsdienststellen übernahmen die Durchführung und griffen dabei auf die Unterstützung humanitärer Partnerorganisationen zurück. Diese Partner arbeiteten mit den nationalen Behörden und den lokalen Organisationen zusammen, halfen ihnen beim Kapazitätsaufbau und gaben Fachwissen an sie weiter, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu stärken.

Der Rechtsrahmen der Verordnung ist daher geeignet und auch flexibel genug, um einen Mitgliedstaat zu unterstützen, der sich mit ähnlichen oder anderen Notlagen konfrontiert sieht (und die Förderkriterien erfüllt). Wenn ein entsprechender Bedarf entsteht, erfolgt diese Unterstützung als Ausdruck europäischer Solidarität auf der Grundlage des Sachverständs der Europäischen Kommission im Bereich der humanitären Hilfe.

Mit der Aufhebung der Verordnung würde die EU daher ein Instrument verlieren, das sich, wie aus der Arbeitsunterlage der Kommissionstelle hervorgeht, als zweckmäßig erwiesen hat, wenn es darum geht, die humanitären Folgen einer Krise von außergewöhnlicher Größe und Wirkung innerhalb der EU zu bewältigen. Darüber hinaus beschränkt sich der Anwendungsbereich der ESI-Verordnung bereits auf Fälle, in denen ein Mitgliedstaat nicht über ausreichende Kapazitäten verfügt, um die Folgen einer vom Menschen verursachte oder einer Naturkatastrophe oder anderer außergewöhnlicher Umstände zu bewältigen, und auch kein anderes Instrument, das den Mitgliedstaaten und der Union zur Verfügung steht, dazu ausreicht.

Die Kommission würde diese Vorgehensweise daher nicht empfehlen.

2) Änderung der Verordnung 2016/369

Nach Auffassung der Kommission ist eine Änderung der Verordnung nicht erforderlich. Es gibt keine Erkenntnisse, die eine Änderung des Rechtsrahmens rechtfertigen würden.

Was die Durchführung von ESI-Maßnahmen im spezifischen Kontext Griechenlands betrifft, ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei den Herausforderungen,

die bei dieser ersten Aktivierung des ESI bestanden, wie etwa der sich ändernde Bedarf in Griechenland, die Überlastung der vorhandenen Kapazitäten und die mangelnde Koordinierung der nationalen Behörden, die insbesondere die Wirksamkeit und Effizienz der Maßnahmen beeinflusst haben, um „externe“ Faktoren handelt. Sie stehen nicht unmittelbar mit dem Rechtsrahmen des ESI im Zusammenhang, sondern sind eher Ergebnis der Verhältnisse vor Ort in dem betroffenen Mitgliedstaat.

Darüber hinaus betreffen die bei einer künftigen Aktivierung des ESI als notwendig erachteten Verbesserungen eher operative Aspekte als den rechtlichen Rahmen des Instruments. Dabei geht es um die Einrichtung von Koordinierungsstrukturen und die frühzeitige Ermittlung lokaler Kapazitäten in den betreffenden EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine mögliche frühzeitige Einbeziehung lokaler/nationaler Organisationen. Bei jeder möglichen künftigen Aktivierung des ESI könnten also die gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen berücksichtigt werden, um die ESI-Maßnahmen ohne Änderung der ESI-Verordnung besser auf die tatsächlichen Bedürfnisse und Verhältnisse in den betreffenden Mitgliedstaaten zuzuschneiden.

Die Kommission würde diese Vorgehensweise daher nicht empfehlen.

3) Beibehaltung der Verordnung 2016/369

Neben den oben unter Option 1 genannten Aspekten wird durch die Beibehaltung der Verordnung und der Möglichkeit der Soforthilfe „auf Abruf“ sichergestellt, dass die EU weiterhin über ein Instrument verfügt, um einen oder mehrere Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der humanitären Folgen einer künftigen Krise von ungewöhnlichem Ausmaß (nicht nur im Zusammenhang mit der Migration) in ihrem Hoheitsgebiet zu unterstützen.

Das ESI ist das einzige Instrument, mit dem auf Ereignisse mit erheblichen Auswirkungen, aber geringer Wahrscheinlichkeit innerhalb der EU reagiert werden kann. Es kann vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission rasch eingesetzt werden, und ergänzt die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeit. Alles in allem ist das ESI ein Ausdruck europäischer Solidarität und führt den europäischen Bürgern deutlich den Mehrwert einer EU, die Menschen in Not schützt, vor Augen.

Die Option „Soforthilfe auf Abruf“ hätte keine Auswirkungen auf den Haushalt, solange die Soforthilfe nicht in Anspruch genommen wird. Ein Vermerk („pour memoir“) sollte im Haushaltsplan der Europäischen Union vorgesehen werden.

Die Kommission empfiehlt daher diese Vorgehensweise.

20. Unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse und bisherigen Erfahrungen würde die Kommission Rückmeldungen der Interessenträger begrüßen, die auch künftig der wichtigste Motor für Verbesserungen des Instruments sein werden.