

Dr.in Martina Büchel-Germann

DW: 20310

Zahl: PrsE-11707-4/-3

Bregenz, am 04.01.2018

Betreff: Vorschlag zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren in der EU

AKTENVERMERK

Die Europäische Kommission (EK) hat am 23. November 2017 einen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2017) 772 vorgelegt.

Durch den am 01. Jänner 2014 in Kraft getretenen Beschluss Nr. 1313/2013/EU hat die EU die Koordinierung der Mitgliedstaaten im Bereich des Katastrophenschutzes vorangetrieben. Der Beschluss umfasst Präventions- und Vorsorgemaßnahmen sowie Unterstützungsmaßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen. U. a. sind die Mitgliedstaaten laut Beschluss angehalten, Risikomanagementpläne zu erstellen. Auf EU-Ebene wird ein Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen betrieben, auch wurde eine Europäische Notfallbewältigungskapazität geschaffen, die aus einem freiwilligen Pool von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Bewältigungskapazitäten besteht.

1. Vorschlag zur Überarbeitung des Beschluss Nr. 1313/2013/EU

Der Vorschlag zur Überarbeitung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU enthält die folgenden wesentlichen Änderungen des geltenden Beschlusses:

- Artikel 6: Die Präventionsmaßnahmen werden gestärkt, indem die EK in die Präventionsplanungen steuernd eingreifen können soll.
- Artikel 11 und 21, 23: Die existierende Europäische Notfallbewältigungskapazität wird in einen Europäischen Katastrophenschutz-Pool umgestaltet. Zwar sollen die in diesen Pool gemeldeten Kapazitäten der Mitgliedstaaten diesen weiterhin für nationale Zwecke zur Verfügung stehen, jedoch nur mehr bei Bestehen einer nationalen Ausnahmesituation dem

Europäischen Katastrophenschutz-Pool nicht zur Verfügung gestellt werden können. Das Anreizsystem für die Bereithaltung von Einsatzmitteln soll durch höhere Kofinanzierungssätze und die Erweiterung der förderfähigen Kosten verbessert werden.

- Artikel 12 und 21: Ergänzend zum Katastrophenschutz-Pool wird eine Reserve rescEU in Form von eigenen operativen Kapazitäten der EK eingerichtet. Diese soll zur Waldbrandbekämpfung aus der Luft, für Hochleistungspumpen, für Such- und Rettungsmaßnahmen in städtischen Gebieten und für Feldlazarette und medizinische Notfallteams zur Verfügung gestellt werden, wobei die Ausweitung dieser Bewältigungskapazitäten mittels delegierter Rechtsakte vorgesehen ist. Alle Kosten dieser Kapazität würden vollständig durch EU-Mittel abgedeckt.

2. Beachtung der EU-Kompetenzgrundlage durch den Vorschlag zur Überarbeitung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU

Der Beschlussvorschlag wird – wie auch bereits der Beschluss Nr. 1313/2013/EU – auf Art. 196 AEUV gestützt. Horizontaler – nicht sektorspezifischer – Katastrophenschutz fällt gem. Art. 6 lit. f AUEV unter die Unterstützungs-, Ergänzungs- und Koordinierungskompetenzen der EU, wobei zentrale Katastrophenschutznorm Art. 196 ist. Dort sind die Kompetenzen dahingehend präzisiert, dass die EU die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel fördert, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene bei der Risikoprävention, Ausbildung und im Katastropheneinsatz zu unterstützen und ergänzen, eine schnelle und effiziente Zusammenarbeit in der EU zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen zu fördern und die Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene zu verbessern. Gem. Art. 2 Abs. 5 AEUV dürfen die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der EU nicht an die Stelle mitgliedstaatlicher Kompetenzen treten. Die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften ist explizit von der EU-Kompetenz ausgenommen. Eine Beistandspflicht im Fall u.a. von Katastrophen enthält die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, wonach Union und Mitgliedstaaten zur Unterstützung des betroffenen Mitgliedstaats verpflichtet sind.

Das Substitutionsverbot des Art. 2 Abs. 5 AEUV hat zur Konsequenz, dass die politische Primärverantwortung für Katastrophenschutz bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss. Da aber auch ein hoher Katastrophenschutzstandard in einzelnen Mitgliedstaaten nicht immer ausreicht, um für jede Art und jedes Ausmaß von Katastrophen gerüstet zu sein, sind auf EU-Ebene Koordinierungsmechanismen für die Katastrophenhilfe, Regelungen einzelner Gesichtspunkte der Katastrophenvorsorge sowie der Austausch von katastrophenschutzrelevanten Informationen möglich. Der EU-Kompetenz wohnt dabei ein akzessorisches Element inne, die EU-Maßnahmen müssen sich auf diejenigen der Mitgliedstaaten beziehen.

Art. 12 des Überarbeitungsbeschlusses sieht nunmehr die Einrichtung einer durch die EK verwalteten EU-Reserveeinheit rescEU vor. Dies ist aber durch die mitgliedstaatlichen Maßnahmen koordinierenden bzw. ergänzenden die EU-Kompetenzen im Katastrophenschutz nicht legitimiert. Der AEUV ermöglicht nämlich keine Beseitigung von Mängeln in den mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzdiensten durch Einrichtung eines eigenen EU-Katastrophenschutzdienstes. Eine derartige Auslegung würde Art. 196 AUEV widersprechen, da sich Unterstützung und Ergänzung auf die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Beteiligung an

grenzüberschreitenden Katastropheneinsätzen beziehen. Vor diesem Hintergrund ist auch Art. 21 Abs. 1 lit. j und Abs. 3 des Überarbeitungsbeschlusses betreffend die Finanzierung von rescEU nicht durch EU-Kompetenzen gedeckt.

Art. 12 Abs. 4 des Überarbeitungsbeschlusses sieht vor, dass die in Abs. 2 derzeit angeführten Arten von Bewältigungskapazitäten (Waldbrandbekämpfung etc.) mittels delegierter Rechtsakte erweitert werden können. Delegierte Rechtsakte sind gem. Art. 290 AEUV nur zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften von Gesetzgebungsakten zulässig. Die Erweiterung oder Änderung der Kapazitäten, die die EU-Reserveeinheit umfassen soll, wäre jedenfalls wesentlich, der Rückgriff auf einen delegierten Rechtsakt wäre damit gem. Art. 290 AEUV nicht zulässig.

Fraglich ist auch, ob die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 11 Abs. 7 und 8 des Überarbeitungsbeschlusses durch Art. 196 AEUV gedeckt sind. Gem. Art. 11 Abs. 7 und Abs. 8 sollen die Mitgliedstaaten die in den Europäischen Katastrophenschutz-Pool gemeldeten Bewältigungskapazitäten auf ein Hilfeersuchen hin zur Verfügung stellen müssen, außer der angefragte Mitgliedstaat selbst befindet sich in einer Ausnahmesituation. Die EK will damit eine größere Verbindlichkeit bei der Zurverfügungstellung von eingemeldeten Bewältigungskapazitäten erreichen, was grundsätzlich nachvollziehbar ist. Die EU kann aber laut ihrer Koordinationskompetenzen des Art. 196 AEUV nur dasjenige koordinieren, was sie in den Mitgliedstaaten vorfindet und darf die personellen und sachlichen Mittel nicht der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten entziehen. Durch die nunmehr vorgeschlagene Änderung wären die Mittel – zumindest partiell, und insoweit, als keine Ausnahmesituation vorliegt – der mitgliedstaatlichen Verfügungsgewalt entzogen (auch wenn es im Art. 11 Abs. 6 weiterhin – wohl fälschlicherweise – heißen würde, dass die Bewältigungskapazitäten den Mitgliedstaaten jederzeit für nationale Zwecke zur Verfügung stehen).

Weiters ist Art. 6 lit. b Unterabsatz 2 des Überarbeitungsbeschlusses insoweit nicht durch die EU-Kompetenz des Art. 196 AEUV gedeckt, als die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Katastrophenprävention und –vorsorge als Ex ante-Konditionalität bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) definiert werden. Die Erfüllung von Ex ante-Konditionalitäten ist als Bedingung für die ESI-Fonds-Programmdurchführung verpflichtend. Rechtsgrundlage für Regelungen der ESI-Fonds bildet Art. 177 AEUV, für diese vorzusehende Ex ante-Konditionalitäten für die Mittelgewährung sind in die diesbezüglichen Rechtsakte aufzunehmen bzw. können nicht in auf die EU-Katastrophenschutzkompetenz gestützte Regelungen vorgesehen werden.

3. Beachtung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 EU ist gegenständlich relevant, da der Katastrophenschutz in den Bereich der unterstützenden EU-Kompetenzen fällt.

Einleitend festzustellen ist, dass die Koordinierung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzmaßnahmen durch die EU grundsätzlich zu begrüßen ist. Wie bereits o.a., sind EU-rechtliche Regelungen zur Koordinierung und Unterstützung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen im Katastrophenschutz erforderlich. Diesbezüglich ist mit dem bestehenden

Beschluss Nr. 1313/2013/EU ein sekundärrechtliches Regelungsregime geschaffen worden, das dies ausreichend regelt.

Folgende Inhalte des Vorschlags zur Überarbeitung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU sind aus Subsidiaritätssicht problematisch:

Gem. Art. 6 lit. a, lit. b und lit. e des Überarbeitungsbeschlusses sollen die Mitgliedstaaten der EK nicht nur – wie bisher – Zusammenfassungen der Risikobewertungen, sondern die Risikobewertungen selbst sowie die Zusammenfassung der Risikomanagementplanungen regelmäßig zur Verfügung stellen. Die EK kann die Mitgliedstaaten zudem zur Erstellung spezifischer Präventionspläne auffordern. Die EK will dadurch offensichtlich Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben, damit diese Risikobewertungen und Risikomanagementpläne erstellen. Allerdings zeigt das Beispiel Österreichs, dass bereits unabhängig von EU-Vorgaben Katastrophenschutzpläne im Sinn der Katastrophenvorsorge erstellt, ein Katastrophenhilfsdienst eingerichtet wurde und auf dieser Grundlage Katastrophenereignisse bewältigt wurden und werden. Die auf EU-Ebene im Rahmen des Kapitels II des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU gesetzten Maßnahmen des Wissens- und Erfahrungsaustausches stellen sinnvolle Maßnahmen zur Erweiterung der Wissensgrundlagen dar, die allerdings im derzeit vorgesehenen Umfang ausreichen. Dies vor dem Hintergrund, dass Risikoanalysen und Risikomanagementpläne angepasst an die lokale und regionale Problemlage bzw. die dortigen Strukturen zu erstellen sind. Transnationale Aspekte, die ein über den Wissens- und Erfahrungsaustausch notwendiges Tätigwerden der EU-Ebene beim Risikomanagement erfordern, sind nicht ersichtlich.

Der neue, gem. Art. 11 Abs. 7 und Abs. 8 des Überarbeitungsbeschlusses vorgesehene verbindliche Europäischen Katastrophenschutz-Pool ist nicht nur aus EU-Kompetenzsicht zu hinterfragen. Dieser steht auch mit dem österreichischen System des Katastrophenhilfsdiensts im Widerspruch, das im Wesentlichen auf ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern/innen aufbaut. Die derzeitige Europäische Notfallbewältigungskapazität belässt den Mitgliedstaaten die Entscheidungsbefugnis über die Zurverfügungstellung der eingemeldeten Bewältigungskapazitäten und respektiert damit die Eigenheiten der national existierenden Katastrophenhilfsdienste. Nationaler bzw. regionaler Entscheidungsspielraum über die Gestaltung des Katastrophenhilfsdiensts wird gewahrt. Wichtigste Prämisse ist nämlich, dass in allen Mitgliedstaaten und Regionen gut ausgestattete und professionell ausgebildete Katastrophenhilfsdienste vor Ort existieren, somit bestmögliche Eigenvorsorge betrieben wird. Im Fall schwerer Katastrophen kann externe Hilfe erforderlich sein, diesbezüglich ist Koordinierung und Unterstützung durch die EU erforderlich. Keinesfalls aber dürfen gut entwickelte nationale bzw. regionale Systeme durch EU-Vorgaben beeinträchtigt werden.

4. Zusammenfassung der Kompetenz- und Subsidiaritätsbedenken

Folgende Bestimmungen des Vorschlags für einen Beschluss zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union sind nicht durch die EU-Kompetenzen im Katastrophenschutz, insbesondere Art. 196 AEUV gedeckt:

- Art. 6 lit. b Unterabsatz 2 betreffend die Definition von Ex ante-Konditionalitäten bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds,

- Art. 11 Abs. 7 und Abs. 8 betreffend die Neuordnung der Zurverfügungstellung der nationalen Bewältigungskapazitäten in den Europäischen Katastrophenschutz-Pool,
- Art. 12 betreffend die Einrichtung der EU-Reserveeinheit rescEU und Art. 21 Abs. 1 lit. j und Abs. 3 betreffend die Finanzierung der EU-Reserveeinheit rescEU.

Weiters widerspricht die Bestimmung des Art. 12 Abs. 4 des Vorschlags für einen Beschluss zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, mit der die EK zum Erlass delegierter Rechtsakte zur Erweiterung der Arten von Bewältigungskapazitäten für die Reserveeinheit rescEU ermächtigt wird, Art. 290 AEUV.

Folgende Bestimmungen des Vorschlags für einen Beschluss zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union widersprechen dem Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV:

- Art. 6 lit. a, lit. b und lit. e betreffend die stärkere Steuerung der Präventionsplanung durch die EK,
- Art. 11 Abs. 7 und Abs. 8 betreffend die Neuordnung der Zurverfügungstellung der nationalen Bewältigungskapazitäten in den Europäischen Katastrophenschutz-Pool.

Dr.in Martina Büchel-Germann