



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. September 2017
(OR. en)

11831/17

PROCIV 71
JAI 753

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 460 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für den Zeitraum 2014-2016

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 460 final.

Anl.: COM(2017) 460 final



Brüssel, den 30.8.2017
COM(2017) 460 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für den Zeitraum
2014-2016**

{SWD(2017) 287 final}

INHALT

1.	GEGENSTAND UND UMFANG DER BEWERTUNG	3
2.	DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE	4
3.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	8
3.1	Prävention	8
3.2	Vorsorge	9
3.3	Bewältigung	11
3.4	Bereichsübergreifende Fragen	11
3.5	Die nächsten Schritte	13

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für den Zeitraum 2014-2016

1. GEGENSTAND UND UMFANG DER BEWERTUNG

1. Das Katastrophenschutzverfahren der Union (im Folgenden „Katastrophenschutzverfahren“) ist sichtbarer Ausdruck der europäischen Solidarität, indem es einen praktischen und zeitnahen Beitrag zur Katastrophenprävention und -vorsorge wie auch zur Bewältigung jeglicher Katastrophen gewährleistet, die innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union auftreten. Das Katastrophenschutzverfahren erleichtert die Mobilisierung und Koordinierung der von den teilnehmenden Staaten¹ geleisteten Hilfe mit dem übergeordneten Ziel, die Bürger, Wirtschaft und Umwelt Europas zu schützen. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) und die Europäische Notfallbewältigungskapazität (European Emergency Response Capacities, EERC, auch als „freiwilliger Pool“ der Kapazitäten und Experten bezeichnet, die von den Mitgliedstaaten bereitgehalten werden) sind die Kernbestandteile, die dafür sorgen, dass das Verfahren funktioniert.

2. Gemäß dem Beschluss Nr. 1313/2013/EU vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union² (im Folgenden „Beschluss“) muss die Kommission die Leistungsfähigkeit des Verfahrens bewerten und dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 30. Juni 2017 über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Beschlusses Bericht erstatten. Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse dieser Zwischenbewertung (im Folgenden „Bewertung“). Er ist von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen begleitet, in der die Ergebnisse der Bewertung im Einzelnen dargelegt sind.

3. Zwischen November 2016 und Juni 2017 wurden die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens durchgeführten Maßnahmen von unabhängiger Seite bewertet.³ Die Faktenrecherche beinhaltet eine umfassende Unterlagenprüfung und eine gezielte Konsultation der beteiligten Akteure, darunter Katastrophenschutzbehörden aus 26 Teilnehmerstaaten, 14 internationale Partner (UN-Agenturen, OECD, Weltbank, Rotes Kreuz und Roter Halbmond,

¹ Die EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Montenegro, Norwegen, Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei.

² Beschluss Nr. 1313/2013/EU, Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe a, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 924.

³ Der Abschlussbericht ist unter folgender Adresse abrufbar: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/ucpm_final_report.pdf

Nichtregierungsorganisationen usw.) sowie Bedienstete in 15 Generaldirektionen und Dienststellen der Europäischen Kommission. Ferner wurden drei Fallstudien durchgeführt (zwei vor Ort sowie eine Schreibtischstudie). Außerdem fand eine drei Monate (von November 2016 bis Februar 2017) dauernde öffentliche Online-Konsultation statt, bei der rund 130 Einsatzkräfte aus ganz Europa Feedback zum Katastrophenschutzverfahren gaben. Ende März 2017 wurde ein Bericht über die Ergebnisse der Konsultation veröffentlicht.⁴

4. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu der Bewertung stützt sich auf die dargelegten Erkenntnisse und das bei Gesprächen mit den Teilnehmerstaaten sowie im Verlauf der öffentlichen Konsultation gewonnene Feedback. Darüber hinaus werden in der Unterlage die Ergebnisse der Überprüfung des Katastrophenschutzverfahrens durch den Europäischen Rechnungshof (EuRH)⁵, der Bericht der Kommission über die Fortschritte und verbleibende Lücken im freiwilligen Pool⁶ sowie andere öffentlich zugängliche Berichte berücksichtigt. Die Kommission gelangt insgesamt zu dem Schluss, dass die Konzeption der externen Bewertung den Forschungsfragen angemessen und der methodische Ansatz zufriedenstellend ist. Es ist jedoch auf eine Beschränkung hinzuweisen, nämlich die begrenzte statistische Basis der externen Bewertung. Die meisten der vom Auftragnehmer im Verlauf der unabhängigen Bewertung erhobenen Daten sind qualitativer Natur und spiegeln die „Eindrücke“ der Beteiligten zur Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzverfahrens wider. Diese Beschränkung zeigt zudem, dass es notwendig ist, das Monitoringsystem zum Katastrophenschutzverfahren zu verbessern, insbesondere durch die Aufnahme zusätzlicher quantitativer Leistungsindikatoren (wie im kürzlich vorgelegten Bericht des Europäischen Rechnungshofs ausgeführt). In der externen Bewertung werden keine spezifischen Zusatzindikatoren vorgeschlagen, um diesen Mangel zu beheben. Trotz der Beschränkungen im Bereich der Datensammlung und Analyse liefert die Bewertung dennoch glaubhafte Ergebnisse. Der Bewertungsbericht enthält ausgewogene Schlussfolgerungen, und die logischen Folgen der Ergebnisse sind mit den vorhandenen Erkenntnissen verknüpft.

2. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

5. Bei der Bewertung wurden die fünf in den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung vorgegebenen Pflichtkriterien betrachtet: 1) Relevanz, 2) Wirksamkeit, 3) Effizienz, 4) Kohärenz und 5) EU-Mehrwert. Als sechstes Kriterium wurde zusätzlich die Nachhaltigkeit in die Bewertung aufgenommen. Die wichtigsten Ergebnisse sind im Folgenden zusammengefasst.

⁴ Der Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar: http://ec.europa.eu/echo/EUCPM-consult_en

⁵ Europäischer Rechnungshof, Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen außerhalb der EU waren weitgehend wirksam, Sonderbericht Nr. 33/2016, Januar 2017.

⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Fortschritte und verbleibende Lücken in der Europäischen Notfallbewältigungskapazität, COM(2017) 78 final vom 17.2.2017.

6. Es gibt hinreichende Belege für die anhaltende Relevanz der Ziele des Katastrophenschutzverfahrens mit Blick auf den Bedarf in Europa. Die 2017 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage zum Katastrophenschutz zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der europäischen Bürger eine gemeinsame EU-Politik beim Katastrophenschutz unterstützt und der Meinung ist, dass die EU eine führende Rolle bei der Koordinierung der Katastrophenbewältigung in den betroffenen Ländern, ob in oder außerhalb Europas, spielen sollte. Die Kommission wurde in kürzlich verabschiedeten Entschlüssen des Europäischen Parlaments⁷ ferner dazu aufgerufen, die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Katastrophenschutzbehörden weiter zu unterstützen. Die konsultierten Akteure betonten außerdem die Flexibilität des Katastrophenschutzverfahrens, aufgrund derer in kürzester Zeit eine Anpassung vorgenommen und auf entstehende Krisen reagiert werden kann, die nicht in die Kategorie „klassischer“ Katastrophen fallen (wie der Ebola-Ausbruch in Westafrika oder die Migrationskrise in Europa). Die steigende Zahl und der zunehmende Umfang der Aktivierungen des Katastrophenschutzverfahrens außerhalb Europas erfordern jedoch die Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen der Rolle des Verfahrens als Rahmen für die gegenseitige Hilfe unter europäischen Ländern nach Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen und der Entwicklung hin zu einem komplexeren Instrument, das in der Lage ist, vielschichtige Krisen mit globaler Reichweite zu bewältigen.

7. Eine Analyse zur Wirksamkeit des Katastrophenschutzverfahrens zeigte, dass bei jedem der spezifischen Ziele ermutigende Fortschritte erzielt wurden. Beim Erreichen der Ziele „Rahmen für die Katastrophenprävention“ (Ziel 1) und „Einsatzbereitschaft bei Katastrophen“ (Ziel 2) liegt das Katastrophenschutzverfahren gemäß den im Rechtsakt aufgeführten Indikatoren und den Aussagen der konsultierten Akteure voll im Plan. Die Katastrophenbewältigung (Ziel 3) erfolgte laut der überwiegenden Mehrheit der konsultierten Akteure zeitnah und wurde als wirksam eingestuft. Bei der externen Bewertung wurden – wie bei der Überprüfung des Katastrophenschutzverfahrens durch den Europäischen Rechnungshof – Beschränkungen im Hinblick auf kohärente und belastbare quantitative Daten (etwa zu den Bereichen Schnelligkeit, Kosten und Bedarfsanalyse) festgestellt, die andernfalls die sehr positiven Ansichten der Beteiligten zum Thema Katastrophenbewältigung hätten untermauern können. Die Stärkung des Bewusstseins und der Vorsorge der Öffentlichkeit in Bezug auf Katastrophen (Ziel 4) wurde von den beteiligten Akteuren, verglichen mit den anderen Zielen, etwas weniger positiv beurteilt. Allerdings ist zu sagen, dass die Herstellung einer direkten Verbindung zwischen dem Kenntnisstand der Unionsbürger über die Risiken in ihrer Region – dem in dem Beschluss formulierten Ziel – und den im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens unternommenen Maßnahmen nur schwer möglich wäre. Die Kommission ist sich jedoch im Klaren, dass zusätzliche Maßnahmen zur Erhöhung des Bewusstseins bei den Bürgern angesichts der sich wandelnden Gefahrenlandschaft in Europa relevant und zeitgemäß wären.

⁷ Etwa in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2016 zur Lage in Italien nach den Erdbeben (2016/2988(RSP)).

8. Die beteiligten Akteure beurteilten die Wirksamkeit des Katastrophenschutzverfahrens im Allgemeinen positiv. Die Kosten für Notfallmaßnahmen und für die mit der Durchführung des Beschlusses zum Katastrophenschutzverfahren einhergehenden Verwaltungskosten wurden von den meisten Teilnehmerstaaten als vertretbar angesehen. Bei der externen Bewertung wurde versucht, Kostenanalysen für vergleichbare Katastropheneinsätze durchzuführen (z. B. für Lufteinsätze zur Bekämpfung von Waldbränden, den Transport von Modulen und Sachleistungen usw.). Die so gewonnenen Erkenntnisse reichen allerdings nicht aus, um endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen. Es wurde jedoch deutlich, dass es sinnvoll wäre, genauere Kostenanalysen durchzuführen und eventuell Eckwerte (oder eine Kostenspanne) für den Einsatz und Transport der im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens bereitgestellten Hilfen festzulegen.

9. Die innere Kohärenz, also die Kohärenz innerhalb der einzelnen Säulen des Verfahrens, wurde in der externen Bewertung als zufriedenstellend angesehen. Mehrere bereichsübergreifende Maßnahmen des Verfahrens (gewonnene Erkenntnisse, beratende Einsätze, Begutachtungen, Austausch von Experten usw.) bilden ein integriertes Konzept der Prävention, Vorsorge und Bewältigung. Die äußere Kohärenz, also die Verbindung zwischen dem Katastrophenschutzverfahren und anderen Politikbereichen der Union, ist höher als beim vorhergehenden Rahmen (2007-2013). Dies wurde durch Gespräche mit Bediensteten zahlreicher Kommissionsdienststellen bekräftigt. Die Fokussierung auf die Ergebnisorientierung und auf Etappenziele wird als förderlich für eine wirksamere Zusammenarbeit gesehen, wobei die Auffassung herrscht, dass bessere Koordinierungsmechanismen in Betracht gezogen werden müssen, um die Synergien zwischen den Finanzierungsinstrumenten für Präventions- und Vorsorgemaßnahmen, etwa in den Nachbarschafts- und Heranführungsländern, zu verbessern.⁸ Was Bewältigungsmaßnahmen außerhalb Europas angeht, muss sorgfältig abgewogen werden, ob Katastropheneinsätze vorteilhafter sind als humanitäre Hilfe, da das Katastrophenschutzverfahren immer häufiger bei humanitären und komplexen Notsituationen aktiviert wird. In ähnlicher Weise wird eine bessere Abstimmung mit anderen externen EU-Maßnahmen (etwa der Entwicklungshilfe) und Instrumenten der EU als notwendig erachtet, da das Katastrophenschutzverfahren zunehmend außerhalb der EU eingesetzt wird (z. B. beim Ebola-Ausbruch, beim Erdbeben in Nepal und bei der Migrationskrise), wo eine Wechselwirkung zwischen wiederkehrenden Katastrophen und anderen Risikoursachen wie Konflikten und Instabilität bestehen könnte.

10. Die Existenz einer einzelnen europäischen „Zentralstelle“ für den Informationsaustausch und die Einsatzkoordinierung wird neben der Einführung gemeinsamer europäischer Standards für die Katastrophenbewältigungskapazitäten und gemeinsamer Leitlinien für die Risikobewertung, die dazu beigetragen haben, dass im Rahmen des Rechtsakts zum Katastrophenschutzverfahren eine Übersicht

⁸ Dies sind die Hauptkenntnisse aus kürzlich durchgeführten Bewertungen, etwa dem ergebnisorientierten Monitoring des PPRD Ost (Programme for the Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-Made Disasters) (2017), der Bewertung des PPRD Süd (2017) und der Bewertung von IPA II (2015).

über die Risiken in der EU⁹ erstellt wurde, als Ursache für den hohen EU-Mehrwert in den Bereichen Bewältigung, Vorsorge und Prävention von Katastrophen angesehen. Die Erhöhung der EERC-Kapazitäten, die durch das Katastrophenschutzverfahren in Form eines „freiwilligen Pools“ bereitgestellt werden, und ihre bessere Vorhersehbarkeit waren nur durch koordinierte Anstrengungen auf EU-Ebene möglich. Über die kommenden Jahre dürfte die Einführung von Indikatoren, die eine angemessenere Beobachtung der Wirksamkeit und Effizienz des Katastrophenschutzverfahrens erlauben, weitere Belege liefern, die den Mehrwert von Katastrophenschutzmaßnahmen auf EU-Ebene verdeutlichen (und kommunizierbar machen).

11. Der Austausch von Wissen und Experten wird zusammen mit den Ausbildungsmaßnahmen als wesentlich für den Aufbau einer Gemeinschaft europäischer Katastrophenschutzfachkräfte angesehen, der letztlich dazu führt, dass das Katastrophenschutzverfahren einen nachhaltigen Beitrag zur Förderung von mehr Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Bevölkerungen leistet. Das Wissenszentrum für Katastrophenrisikomanagement (Disaster Risk Management Knowledge Centre) ist eine Online-Zentralstelle, die Ende 2015 in Betrieb genommen wurde, um den Wissensaustausch und den Kapazitätsaufbau in allen am Katastrophenschutzverfahren teilnehmenden Staaten zu fördern. Es gibt jedoch mehrere Herausforderungen auf Systemebene, die als zentral für die künftige Nachhaltigkeit des Beitrags gesehen werden, den das Katastrophenschutzverfahren leistet. Das Finanzierungsmodell muss überprüft werden, um die Verfügbarkeit der Kapazitäten im freiwilligen Pool zu gewährleisten, angepasst an den anhand von Risikoanalysen ermittelten Bedarf. Ferner muss eine wirksame Strategie eingeführt werden, um die personellen Kapazitäten für den Katastrophenschutz in Europa aufzubauen, und die Rolle der Privatwirtschaft bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens präzisiert werden. Um die Wirkung der Präventions- und Vorsorgeprojekte, die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens finanziert werden, zu maximieren, sollten sich die Konzeption und Überwachung der Projekte an den Bedürfnissen der Endanwender orientieren. Ferner ist zu überlegen, die Wirkung der Projekte über einen längeren Zeitraum zu bewerten. Als Letztes muss die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens geleistete Arbeit angesichts der wichtigen Rolle der regionalen und lokalen Katastrophenmanagementbehörden näher zu den Akteuren vor Ort hin verlagert werden, während die vorrangige Unterstützung der Rolle der nationalen Katastrophenschutzbehörden gilt. Auch der grenzüberschreitenden Prävention und Vorsorge ist gebührende Aufmerksamkeit zu widmen, damit die Risikomanagementverwaltung entlang der Kette europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Behörden gestärkt werden kann.

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face, SWD(2017) 176 final vom 23.5.2017.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

12. Die Kommission gelangt unter Berücksichtigung der in dem Bericht über die externe Bewertung geschilderten Erkenntnisse, ihrer eigenen Beurteilung der vorgelegten qualitativen und quantitativen Belege sowie der bei Einsätzen gesammelten Erfahrungen und gewonnenen Erkenntnisse zu dem Gesamturteil, dass das Katastrophenschutzverfahren bei der Verwirklichung der in dem Beschluss genannten spezifischen und allgemeinen Ziele auf einem guten Weg ist. Im betrachteten Zeitraum 2014-2016 wurden bei der Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzverfahrens in allen drei Bereichen (Prävention/Vorsorge/Bewältigung) ermutigende Resultate erzielt, zudem wird die Leistungsfähigkeit von den teilnehmenden Staaten und den wichtigsten Akteuren positiv beurteilt. In der Bewertung wurde aber auch auf mehrere Herausforderungen hingewiesen, deren unverzügliche Lösung die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens unternommenen Maßnahmen noch wirkungsvoller machen könnte. Diese Aspekte werden in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen durch (die im Folgenden zusammengefassten) Empfehlungen zu den Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens im Detail behandelt. Ein allgemeiner Bereich, der als verbesserungswürdig ausgemacht wurde, ist die Stärkung des Rahmens für die Ergebnisüberwachung – einschließlich der Verbesserung der Messbarkeit durch die mögliche Einführung quantitativer Indikatoren und Ausgangswerte –, um stärkeres Augenmerk auf die Wirkung im Zeitverlauf zu legen.

3.1 Prävention

13. *Stärkere Fokussierung der jährlichen Präventions- (und Vorsorge)projekte, die jedes Jahr im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens finanziert werden.* Im Rahmen des im Jahr 2000 angelaufenen Programms wurde eine Vielzahl von Projekten finanziert, ohne dass deren Ergebnisse immer genutzt wurden. Aufgrund der relativ geringen Finanzmittel (zwischen 2014 und 2016 wurden durchschnittlich 470 000 EUR an EU-Geldern eingesetzt) müssen die Projekte an den Bedürfnissen der Endnutzer orientiert sein, Maßnahmen enthalten, die eine Hochskalierung der Ergebnisse ermöglichen, und größere Wirkungen entfalten. Ferner sollte das Zusammenspiel zwischen dem Katastrophenschutzverfahren und der EU-Agenda zur Anpassung an den Klimawandel verbessert werden.

14. *Bessere Darstellung der Verbindungen zwischen den Präventions- (und Vorsorge)projekten im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens und breiter angelegten EU-Programmen (z. B. dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, der Europäischen Investitionsbank usw.) in der Folge der Arbeiten, die mit der Förderung des Wissenszentrums für Katastrophenrisikomanagement begonnen haben.* Eine stärker strategisch ausgerichtete Verbindung zu Programmen dieser Art könnte dabei helfen, die Übernahme der Projektergebnisse zu optimieren und zusätzliche technische und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, um bedeutsamere Ergebnisse im Bereich der Prävention zu erzielen.

15. *Stärkere Kopplung von Präventions- und Vorsorge-/Bewältigungsmaßnahmen.* Diese Empfehlung, die schon 2014 bei der Ex-post-Evaluierung des vorhergehenden Verfahrens für den Katastrophenschutz (2007-2013) gegeben wurde, ist auch noch bei Halbzeit des Verfahrens 2014-2020 relevant. Die Notwendigkeit, die Bewältigungskapazitäten auf die wichtigsten Risiken in Europa und globale Notsituationen abzustimmen, wird die zentrale Aufgabe sein, um die Relevanz des Katastrophenschutzverfahrens auf Dauer zu gewährleisten. In dem Dokument „Overview of Risks in the EU“¹⁰ wird darauf hingewiesen, dass vorausschauende Bewertungen zunehmend „sich abzeichnenden“ Risiken Rechnung tragen müssen (etwa stufenweise auftretenden Risiken wie technischen Katastrophen infolge von Naturereignissen und des Verlusts kritischer Infrastrukturen, Atom- und Industrieunfällen aufgrund des gestiegenen Risikos von Terrorismus und Cyberattacken usw.). Ein leistungsorientiertes Herangehen an Risikobewertungen könnte dazu beitragen, das Augenmerk über die erwarteten materiellen Schäden an Infrastrukturanlagen hinaus auf lebenswichtige Leistungen im Nachgang zu einer Katastrophe zu legen, um die Notfallplanung und die Bewältigungsmaßnahmen der Katastrophenschutzbehörden zu verbessern.

3.2 Vorsorge

16. *Überprüfung der Kapazitätsziele für den freiwilligen Pool anhand eines faktengestützten Modells.* Die im Durchführungsbeschluss für das Katastrophenschutzverfahren festgelegten Kapazitätsziele für Module und andere Einsatzmittel zur Katastrophenbewältigung sollten im Hinblick auf wichtige/kritische Risiken, denen sich Europa oder andere begünstigte Länder gegenübersehen, überprüft und entsprechend priorisiert werden.¹¹ Es müssen Kapazitätsziele für die verschiedenen Expertenprofile definiert werden (die derzeit nicht im Beschluss festgelegt sind), um eine genauere Übersicht über die technischen Ressourcen und Defizite in Europa zu erhalten. Der Dialog mit den teilnehmenden Staaten muss verstärkt werden, um alle nationalen Kapazitäten zu erfassen, einschließlich derer, die nicht im freiwilligen Pool registriert sind, die jedoch im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens eingesetzt werden können. In gleicher Weise sollte die räumliche Verteilung (natürlicher und durch Menschen verursachter) Risiken inner- und außerhalb Europas die Grundlage für die geografische Verteilung bestimmter Bewältigungskapazitäten bilden, wobei zu gewährleisten ist, dass angemessene Hilfe im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens zur Verfügung steht, wo immer sie gebraucht wird.

17. *Neubewertung des Anreizsystems für die Zusammenführung von Einsatzmitteln im freiwilligen Pool, gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse und andere, einsatzbasierte Einsichten.* Zu den Anreizen, die nötig sind, damit Katastrophen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens besser bewältigt werden können, zählen

¹⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2017) 176 final.

¹¹ Dies steht mit Artikel 14 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses 2014/762/EU der Kommission in Einklang, nach dem es der Kommission obliegt, die Angemessenheit der Kapazitätsziele „anhand der in nationalen Risikobewertungen oder in anderen einschlägigen nationalen oder internationalen Informationsquellen identifizierten Risiken“ regelmäßig zu bewerten und anzupassen.

unter anderem die Höhe der Kofinanzierung für den Einsatz der Kapazitäten im freiwilligen Pool oder für die Mobilisierung von Pufferkapazitäten (insbesondere außerhalb der EU), die Unterstützung multinationaler Module und Bewältigungskapazitäten sowie eine Kranken- und Haftpflichtversicherung für die eingesetzten Experten. Darüber hinaus muss der Verwaltungsaufwand für die Registrierung und Zertifizierung von Modulen weiter gesenkt werden – ein Thema, dem sich die Kommission gerade widmet, indem sie den Planungsprozess für Übungen und für die Zertifizierung und Registrierung der Einsatzmittel im freiwilligen Pool strafft und stimmiger gestaltet.

18. *Entwicklung eines stärker am Bedarf orientierten, effizienten Konzepts für die Ausbildungs- und Übungsprogramme.* Durch die Verlagerung des Augenmerks von Outputs (d. h. der Zahl ausgebildeter Personen) hin zu Kompetenzen lässt sich der für Einsätze benötigte Bedarf besser decken. Dieses Thema wird derzeit von der Kommission in ihrem anstehenden strategischen Rahmen für Ausbildungen und Übungen behandelt, dessen Schwerpunkt auf Kompetenzen liegt. Ferner wird ein robuster Rahmen für die Bewertung der durchgeführten Ausbildungskurse und der ausgebildeten Personen als Priorität gesehen, damit – orientiert am Bedarf vor Ort – die besten vorhandenen technischen Ressourcen eingesetzt werden können. Ähnliche Überlegungen wurden auch zu den Übungen geäußert. Daneben könnte das Kosten-Nutzen-Verhältnis durch die Betrachtung unterschiedlicher Durchführungsmodelle für „Grundlehrgänge“ wie den Einführungskurs zum Katastrophenschutzverfahren der Union (Union Civil Protection Mechanism Introduction Course, CMI), die an ein breites Publikum gerichtet sind, sowie für Speziallehrgänge bzw. Kurse für Fortgeschrittene (z. B. Einsatztraining, Bewertungen, Schulung von medizinischem Personal usw.), die auf genau definierte Expertengruppen abzielen, verbessert werden. Schließlich sollte der strategische Rahmen für Ausbildungen und Übungen dem Bedarf Rechnung tragen, der durch neu aufkommende und sich entwickelnde Bedrohungen entsteht, beispielsweise Gefahren durch chemische, biologische, radiologische und nukleare Stoffe sowie Risiken für kritische Infrastrukturen oder Terroranschlägen, wobei eine Überschneidung mit bestehenden, von der EU geförderten Schulungsinitiativen zu vermeiden ist.

19. *Ausweitung transnationaler Frühwarnplattformen auf Seiten der Endanwender, etwa des Europäischen Waldbrandinformationssystems (EFFIS) und des Europäischen Hochwasserwarnsystems (EFAS).* Diese Systeme bieten einen enormen Mehrwert für die EU, da sie eine Konsolidierung nationaler Daten in europaweiten Prognoseinstrumenten ermöglichen, die die Notfallmanager im Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen und in den teilnehmenden Staaten bei der Entscheidungsfindung unterstützen. Die Aufstockung der Gruppe von Endanwendern würde bei der Vervollständigung der Technologieplattform helfen und es Experten aus den teilnehmenden Staaten erlauben, die Leistungsfähigkeit der Frühwarnsysteme und der Einsätze zur Katastrophenbewältigung zu bewerten, um die Praxis zu verbessern. Diese Entwicklung würde die Relevanz der Instrumente für alle Länder in Europa unabhängig vom Ausmaß ihrer Vorsorge erhöhen.

3.3 Bewältigung

20. *Förderung einer ständigen Erhebung quantitativer Daten und Durchführung systematischer Analysen zu Katastropheneinsätzen, um die zukünftige Leistungsfähigkeit zu verbessern.* Dies könnte dazu beitragen, Basisdaten oder Eckwerte (untere/obere Grenzwerte oder eine Spanne) für die Bereiche Geschwindigkeit und Kosten festzulegen, um einen Vergleich von Notfallmaßnahmen zu ermöglichen und die Effizienz von Katastropheneinsätzen zu verbessern. Darüber hinaus müssen bei Hilfeersuchen regelmäßig Bedarfsanalysen in einem stärker standardisierten Format zur Verfügung gestellt werden.

21. *Erwägung der Vorabentsendung eines kleinen Teams vor der förmlichen Aktivierung des Katastrophenschutzverfahrens bei unmittelbar bevorstehenden Katastrophen (wie tropischen Wirbelstürmen, Flusshochwasser usw.).* Dies würde zum besseren Verständnis des Bedarfs vor Ort beitragen und die Vorbereitung des nachfolgenden Einsatzes des EU-Katastrophenschutzteams erleichtern, wodurch die Geschwindigkeit und Effektivität der Reaktion erhöht würde.

22. *Weitere Vereinfachung der Verwaltungs- und Finanzverfahren für den Einsatz der Bewältigungskapazitäten im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens.* Die Nutzer haben eine Reihe operativer „Schnellrezepte“ angeführt (etwa die Aufnahme des Antragsformulars für die Kofinanzierung von Transportkosten in CECIS, die Modifizierung der Untergrenze für Einzelanträge auf Transportzuschüsse usw.), die binnen kürzester Zeit umgesetzt werden könnten. Dies wäre hilfreich, um die Reaktionszeiten weiter zu verringern und gleichzeitig den Anreiz zu erhöhen, gut koordinierte Einsätze auf dem Weg des Katastrophenschutzverfahrens statt über bilaterale Kanäle zu gewährleisten.

23. *Sicherstellung, dass die als Mitglieder der EU-Katastrophenschutzteams entsandten Experten den operativen Bedarf optimal abdecken.* Die befragten Katastrophenschutzbehörden fanden die Aufgabenbeschreibung des ERCC für die Auswahl der (seit 2015 zunehmend systematischer eingesetzten) Experten nützlich, hatten jedoch Bedenken bezüglich des Auswahlverfahrens für Experten, das stärker an Kompetenzen orientiert sein sollte.

3.4 Bereichsübergreifende Fragen

24. *Es ist eine ständige gegenseitige Rückkopplung zwischen gewonnenen Erkenntnissen und der Durchführung von Maßnahmen erforderlich (einschließlich der Maßnahmen zur Prävention und Vorsorge neben den Bewältigungsmaßnahmen).* Wie die teilnehmenden Staaten betonten, sollten bestimmte Maßnahmen (z. B. Ausbildung und Übungen) enger an die im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens durchgeführten Maßnahmen angelehnt sein, etwa durch die Fokussierung auf bestimmte Herausforderungen, die beim Vor-Ort-Einsatz der Module entstehen (z. B. in den Bereichen Zollabfertigung in fragilen und konfliktbeladenen Staaten, Zusammenarbeit mit den Gastgeberstaaten, Einbindung in einen größeren internationalen Rahmen für die Katastrophenbewältigung und die Planungen für den Wiederaufbau usw.). Es bestand vielfach das Gefühl, dass der Prozess der Erkenntnisauswertung im Rahmen

des Katastrophenschutzverfahrens vom Beginn der Ermittlung an sowie während der gesamten Durchführung (seitens der Kommission wie auch der teilnehmenden Staaten) stärker strukturiert und systematisiert werden und von einer regelmäßigen Überwachung und transparenten Berichterstattung über die Fortschritte begleitet sein sollte.

25. *Sicherstellung, dass auf den Bedarf der überprüften Länder abgestimmte Gutachter eingesetzt werden* (d. h. das Profil bzw. die Kompetenzen des Gutachters müssen zu den Besonderheiten des zu prüfenden Landes oder Sektors passen). Außerdem könnten noch weitere Berührungspunkte zwischen der Ausbildung und dem Einsatz von Experten bei Gutachtermissionen untersucht werden. Dazu könnte ein Verfahren zur Zertifizierung der technischen und operativen Kompetenzen der jeweiligen Experten zählen, um dem Bedarf der zu überprüfenden Länder besser gerecht zu werden.

26. *Die („beratenden“) Präventions- und Vorsorgemissionen sollten auf einem gut formulierten, ergebnisorientierten Konzept aufbauen.* Es sollte ein strukturierter Prozess für die Vorbereitung und Durchführung dieser Missionen eingerichtet werden, gleich ob sie der Vorbereitung auf potenzielle Katastrophen (z. B. Bewertung nationaler Notfallmanagementkapazitäten) oder der Planung von Strategien für den Wiederaufbau in der Zeit nach einer Katastrophe dienen. Eine strategische Überlegung sollte sein, Komplementarität mit anderen EU-finanzierten Programmen herzustellen (insbesondere mit dem Programm zur Prävention, Verringerung und Bewältigung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen (Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-Made Disasters, PPRD) und mit Programmen im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA)) und/oder mit teilnehmenden Staaten, die sich in Drittstaaten engagieren, um zusätzliche Ressourcen (technischer und finanzieller Art) bereitzustellen, die zur Umsetzung der Empfehlungen nötig sind.

27. *Weitere Verbesserung der Kohärenz zwischen dem Katastrophenschutzverfahren und den Instrumenten der Nachbarschaftspolitik.* Auf politischer Ebene ist die Kommission bestrebt, ihre Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes kohärent und stimmig zu gestalten und Übereinstimmung mit internationalen Übereinkommen zu gewährleisten (z. B. mit dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030, den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und dem Übereinkommen von Paris). In der Bewertung wurde betont, dass die Koordinierung zwischen dem Katastrophenschutzverfahren und den Maßnahmen der Kommission in den Erweiterungs- und Nachbarschaftsländern verbessert werden muss. Hier ist insbesondere die jährliche Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Prävention und Vorsorge im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens zu nennen, bei der Maßnahmen zum Katastrophenrisikomanagement Berücksichtigung finden könnten, die im Rahmen der PPRD-Programme Ost und Süd finanziert werden. Für das IPA-Programm wäre es gut, wenn seine Mehrländer-Module zur Bewältigung stärker in den freiwilligen Pool des Katastrophenschutzverfahren integriert würden und wenn gemeinsame Anstrengungen unternommen würden, die eine bessere Steuerung der Vorsorgemaßnahmen (etwa im Bereich der Initiative zur Bewertung und Kartierung von Katastrophenrisiken) möglich machen.

3.5 Die nächsten Schritte

28. Die Bewertung liefert nützliche Analysen und Einsichten bezüglich der Durchführung des Rechtsakts zum Katastrophenschutzverfahren, darunter zu bestehenden Schwächen und verbesserungswürdigen Bereichen. Die Kommission wird die oben dargelegten Empfehlungen in ihre Überlegungen aufnehmen, insbesondere diejenigen, die kurz- bis mittelfristig umgesetzt werden könnten, und die Aspekte betrachten, die eine künftige Änderung des Rahmens für das Katastrophenschutzverfahren erfordern würden.

29. Das Katastrophenschutzverfahren muss näher zu den regionalen und lokalen Akteuren hin verlagert werden, wobei mit Hilfe der nationalen Katastrophenschutzbehörden auch eine weitere Stärkung der Verwaltung des Katastrophenrisikomanagements sowohl grenzüberschreitend als auch entlang der Kette europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Behörden nötig ist. Zudem könnte ein neuer Ansatz untersucht werden, der auf einem „Netz europäischer Zentralstellen für den Katastrophenschutz“ (und/oder „Leistungszentren“) beruht.

30. Neben der Zwischenbewertung wurden mittlerweile mehrere wichtige Berichte und Dokumente zu verschiedenen Aspekten der Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzverfahrens vorgelegt, darunter, wie bereits erwähnt, der Bericht des Rechnungshofs, der Bericht über die Kapazitätslücken und die EU-Übersicht über die Risiken. Diese Dokumente liefern hilfreiche Analysen und geben Einblicke in die Durchführung des Rechtsakts zum Katastrophenschutzverfahren, in die Möglichkeiten einer Stärkung des Verfahrens sowie in die bestehenden Mängel und Schwächen. Die Kommission wird auf dieser Grundlage bewerten, ob es angemessen ist, die im Beschluss Nr. 1313/2013/EU enthaltenen Bestimmungen zu ändern, um Folgendes zu erreichen:

- a) Steigerung der Effektivität durch realistische Anreize, Vereinfachungen und die Verringerung des Verwaltungsaufwands
- b) Anpassung der Bewältigungskapazitäten an bestehende bzw. neu aufkommende Gefahren
- c) Umfassende Nutzung der europäischen Kenntnisse und Einsatzmittel im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bewältigung