EUROPÄISCHE UNION

Ausschuss der Regionen

Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der Europäischen Union

Institution: Landeshauptleutekonferenz
Titel der EU-Initiative: Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union
Referenz: KOM(2011) 934 endg.

Der Grundsatz der Subsidiarität soll sicherstellen, dass Entscheidungen auf der am besten für die Erreichung der angestrebten Ziele geeigneten Ebene so bürgernah wie möglich getroffen werden. Daher ist kontinuierlich zu prüfen, ob ein Tätigwerden der EU unter Berücksichtigung der Möglichkeiten auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene gerechtfertigt ist. Die Definition des Subsidiaritätsprinzips der EU ist durch die ausdrückliche Erwähnung der lokalen und regionalen Dimension im Vertrag von Lissabon ergänzt worden. Das vorliegende Schema soll den Partnern des Netzes für Subsidiaritätskontrolle eine Hilfe sein, damit sie leichter prüfen können, ob EU-Initiativen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen und dem Konzept der besseren Rechtsetzung entsprechen. Es beinhaltet einen Anhang mit relevanten Informationsquellen.

1. ART DER ZUSTÄNDIGKEIT/RECHTSGRUNDLAGE

Das Subsidiaritätsprinzip findet nach Art. 5 EUV nur in Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, d.h. bei **geteilter und unterstützender Zuständigkeit**. Zu Beginn einer Subsidiaritätsprüfung muss die **Art der Zuständigkeit** einer EU-Initiative ermittelt werden.

Dies erfordert zunächst eine Bestimmung der jeweiligen **Rechtsgrundlage**.

EU-Initiativen haben als Rechtsgrundlage einen Artikel des Vertrages, der die EU-Institutionen ermächtigt, in einem bestimmten Politikbereich tätig zu werden. Für Gesetzgebungsakte ist es von besonderer Wichtigkeit, die jeweilige Rechtsgrundlage zu bestimmen, aber auch bei Akten ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern, ist dies von Bedeutung. Allerdings ist in diesen Fällen die Feststellung des Politikbereiches bzw. der Politikbereiche in den einschlägigen Titeln oder Kapiteln des Vertrags ausreichend.

Die Rechtsgrundlage und die Art der Zuständigkeit können anhand der folgenden Fragen ermittelt werden:

1.1 Auf welche(n) Artikel, Titel bzw. welche(s) Kapitel des Vertrags gründet sich die Zuständigkeit der EU in dem jeweiligen Bereich? (zu den Artikeln siehe Anhang, Punkt 1 der Tabelle)

Artikel 196 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

In Art. 196 ist jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Abs. 2).

1.2 Handelt es sich um eine ausschließliche, eine geteilte oder eine unterstützende Zuständigkeit? (s. anhängende Tabelle)
In Fällen ausschließlicher Zuständigkeit der EU ist nur zu prüfen, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (weiter bei Punkt 3).
Es handelt sich um eine unterstützende Zuständigkeit der EU; eine obligatorische Befassung des AdR ist nicht notwendig; das Thema der Katastrophenschutzvorsorge wird jedoch vom AdR behandelt und eine Stellungnahme ist bereits ergangen.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP - "Muss die EU tätig werden?"
[...] die Union [wird] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 EUV).
Die EU wird nur tätig, wenn ihre Tätigkeit als **notwendig erachtet** und ein **klarer Nutzen** erwartet wird. Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob diese **kumulativen** Bedingungen **beide** erfüllt sind. Für diesen Zweck hilfreiche Informationsquellen sind Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.

2.1 Ist die in Betracht gezogene Maßnahme notwendig
• weil der betreffende Punkt transnationale Aspekte aufweist, die von den Mitgliedstaaten und/oder den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften alleine nicht angemessen geregelt werden können?

und/oder

• weil alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Anforderungen der Verträge verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der anderen Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen könnten?

und/oder

• weil bestehende EU-Maßnahmen und/oder gezielte Unterstützung in diesem Rahmen für die Erreichung der gesetzten Ziele nicht ausreichen?
Der vorliegende Vorschlag schließt an die Mitteilung der Kommission von 2010 „Auf dem Weg zu einer verstärkten europäischen Katastrophenabwehr, KOM(2010) 600 endg." an. Grundsätzlich wurde die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten seitens Österreichs begrüßt, es gibt jedoch einige nennenswerte Unstimmigkeiten mit dem Subsidiaritätsprinzip.
Der Vorschlag der Europäischen Kommission beinhaltet weitreichende Maßnahmen im Bereich Katastrophenschutz durch eine bessere Wirksamkeit der Präventions-, Vorbereitungs- und Abwehrsysteme für Naturkatastrophen und durch Menschen verursachte Katastrophen jeglicher Art innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Die EU-Maßnahmen sollen die bereits bestehenden Systeme der Mitgliedstaaten ausdrücklich lediglich unterstützen, koordinieren und ergänzen. Die spezifischen Ziele umfassen a) ein hohes Maß an Schutz vor Katastrophen durch Verhinderung bzw. Verringerung ihrer Folgen und durch Förderung einer Präventionskultur, b) die Stärkung der Bereitschaft der EU zur Katastrophenabwehr und c) die Erleichterung von raschen, effizienten Notfallabwehreinsätzen im Falle von Katastrophen.
Der Kommissionsvorschlag erläutert, dass die Ziele des Vorschlags im Alleingang von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können. Das Verfahren wurde geschaffen, da

schwere Katastrophen die Abwehrkapazitäten eines Mitgliedstaats überfordern können. Weiters umfassten die EU-Maßnahmen die Bewältigung von Situationen mit einer starken trans-/multilateralen Komponente, die eine Gesamtkoordinierung und ein abgestimmtes Handeln über die nationale Ebene hinaus erforderlich machen.
Einige Mitgliedstaaten, darunter insbes. auch Österreich und Deutschland, haben Bedenken bzgl. weitreichender europäischer Regelungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes angemeldet, da dieser Bereich weiterhin von den Mitgliedstaaten geregelt werden sollte. Diese Bedenken werden mitgetragen, jedoch ist auch positiv anzumerken, dass der Kommissionsvorschlag ausdrücklich festhält, dass die EU nur ergänzend zu den Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, einschreiten wird (vgl. beispielsweise Art. 1 Zi. 5 und Art. 16 Zi. 10).

2.2 Würde die in Betracht gezogene Maßnahme aufgrund ihres Umfangs und/oder ihrer Wirksamkeit einen deutlichen Nutzen im Vergleich zu einem Handeln auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erbringen (Größenvorteil, Rechtssicherheit, Einheitlichkeit des rechtlichen Ansatzes usw.)?
In den von der Europäischen Kommission im Vorschlag genannten Fällen, einer trans-/ oder multilateralen Katastrophe würde ein Einschreiten der Union schnelleres Handeln und bessere Koordination ermöglichen.

3. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT - "Wie soll die EU tätig werden?"
[...] die Maßnahmen der Union [gehen] inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus (Art. 5 EUV).
Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen müssen **zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet** und **angemessen** sein.

3.1 Die folgenden Fragen ermöglichen die Einschätzung, ob die Art und der Umfang der in Betracht gezogenen Maßnahme die Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit erfüllt. Nützliche Informationsquellen sind dabei Folgenabschätzungen (s. Anhang, Punkt 2) und/oder Begründungen und Erwägungsgründe von Legislativvorschlägen.
• Ist die in Betracht gezogene Maßnahme **angemessen**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

und

• Ist **die Form der in Betracht gezogenen Maßnahme** (Wahl des Instruments) so einfach wie möglich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?
(Die EU darf in ihrer Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrages und unter der Voraussetzung, dass es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme sowie eine Maßnahme ohne rechtsetzenden Charakter, wie z.B. eine unverbindliche Empfehlung, einem Gesetzgebungsakt vorzuziehen; vorrangig sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und nationale Maßnahmen abgestimmt bzw. derartige Maßnahmen durch Leitlinien, Schaffung von Mechanismen für den Informationsaustausch usw. ergänzt und unterstützt werden.)

und

• Lässt die in Betracht gezogene Maßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele so viel **nationalen (d.h. zentralen, regionalen und lokalen) Entscheidungsspielraum** wie möglich?
(Unter Einhaltung der Vorschriften des Vertrags und solange es zur Erreichung der angestrebten Ziele ausreichend ist, muss die EU den Mitgliedstaaten Alternativen zur Erreichung der Ziele anbieten und sich bemühen, gefestigte nationale Regelungen zu achten. Wenn es notwendig ist, Normen auf EU-Ebene festzulegen, sollten vorzugsweise Mindestnormen festgelegt werden und sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, strengere Normen festzulegen.)

Der Kommissionsvorschlag scheint in einigen Punkten sehr weit zu gehen bzw. mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht im Einklang zu stehen. Diese Punkte sind:

Artikel 4: Die Beurteilung ob eine Katastrophe eine „schwere Katastrophe" ist, obliegt allein dem meldenden bzw. Hilfe ersuchenden Mitgliedstaat. Hier wäre eine Abgrenzung erforderlich, da dieses Vorgehen die Gefahr in sich birgt, dass die Mitgliedstaaten sich ihrer Verantwortung schon im Falle weniger schwerer Katastrophen entziehen.

Artikel 6: Verbindliche Vorgaben für Risikomanagementpläne werden aufgrund divergierender Strukturen in den Mitgliedstaaten abgelehnt.

Artikel 7: Der Aufbau von Logistikzentren wird abgelehnt, da der vorsorgliche Betrieb von Logistikzentren wenig zielführend erscheint, da weder Art noch Ort der benötigten Ressourcen im Vorhinein bekannt sein können. Zudem sollte verstärkt eine einsatznahe Beschaffung sowie eine Kooperation mit dem UNHRD-Netzwerk in Betracht gezogen werden.

Artikel 8 und 11: Die Mitgliedstaaten stellen einen Teil ihrer innerstaatlichen Ressourcen zur Verfügung um eine „Europäische Notfallabwehrkapazität" aufzubauen.

Es handelt sich hierbei um freiwillige Pools, jedoch ist davon auszugehen, dass Mitgliedstaaten mit bereits guten Ressourcen von diesem Pool deutlich weniger profitieren werden, als Mitgliedstaaten mit schlechter ausgestatteten Notfallabwehrsystemen. Positiv anzumerken ist, dass der Kommissionsvorschlag ausdrücklich erwähnt, dass die Kapazitäten weiterhin den Mitgliedstaaten für deren eigene Zwecke zur Verfügung stehen, wenn sie nicht für Einsätze im Rahmen des Verfahrens benötigt werden; insbes. wird auch eine Weisungsbefugnis der Europäischen Union ausgeschlossen.

Grundsätzlich wäre jedoch vorab zu klären, woraus die Notfallabwehrkapazität bestehen soll und es gilt eindeutig festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten, da sie die Kapazitäten freiwillig zur Verfügung stellen, jederzeit die Möglichkeit haben, diese bei Bedarf für eigene Zwecke vorrangig zu nutzen.

Die vorgeschlagene Qualitätskontrolle der eingemeldeten Kapazitäten wird grds. begrüßt, dennoch sollte die Zertifizierung zu keinem überproportionalen bürokratischen Aufwand führen. Derzeit gibt es bereits bestimmte Module (z.B. TAST); es wäre daher anzudenken, eine Art Qualitätskontrolle in den bereits bestehenden Bestimmungen aufzunehmen, bevor neue aufwendige Verfahren geschaffen werden. Auch andere bestehende Qualitätssysteme (z.B. INSARAG der UN) sollten weiterhin genutzt werden und einem etwaigen neuen System gleichgestellt sein. Weiters wird kritisch angemerkt, dass die Europäische Kommission alleine die Qualitätsanforderungen der Kapazitäten für die Europäische Notfallabwehrkapazität festlegen soll; hier ist jedenfalls eine Konsultation der Mitgliedstaaten notwendig, da diese schließlich auch die Kapazitäten zur Verfügung zu stellen haben.

Artikel 12: Selbst wenn durch eine Defizitanalyse Kapazitätslücken festgestellt werden sollten, kann nicht automatisch angenommen werden, dass diese nicht auch auf nationaler Ebene oder durch regionale Zusammenarbeit besser bzw. kosteneffizienter geschlossen werden können.

Artikel 14, 15 und 16: Die vorgesehenen Bestimmungen zur Katastrophenabwehr gehen teilweise weit über die Koordinierungsrolle der Europäischen Kommission hinaus. Beispielsweise kann die Kommission bestimmen, welche Kapazitäten in einem hilfesuchenden Land angeboten werden sollen. Weiters bestimmt Art. 15 Abs. 3 lit. e, dass die Kommission im Falles eines Hilfeersuchens zur Abwehr schwerer Katastrophen innerhalb der Union „zusätzliche Aufgaben" übernehmen soll, wenn dies zur Zielerreichung erforderlich ist. Es ist in dieser Bestimmung jedoch keinerlei Hinweis auf die

Unterstützungskompetenz des Art. 196 AEUV aufgenommen worden. Es bedarf daher i.S.d. Subsidiaritätsprinzips einer genaueren Definition der Aufgaben der Europäischen Kommission.
Wenn außerhalb der Europäischen Union eine schwere Katastrophe aufgetreten ist, so können das betreffende Land, die Vereinten Nationen und ihre Einrichtungen oder einschlägige internationale Organisationen über das einzurichtende Europäische Notfallabwehrzentrum (Emergency Response Center – ERC) um Hilfe ersuchen. Eine Ausweitung der Einsätze in Nicht-Mitgliedstaaten der EU ist somit möglich. Weiters wird darauf hingewiesen, dass auf eine Vermeidung der Duplizierung mit unterschiedlichen EU-Strukturen Bedacht genommen werden sollte.
Artikel 18, 22 und 23: Die Bestimmungen zum Transport sollten in einem eigenen Kapitel zur besseren Verständlichkeit zusammengefasst werden. Die Erhöhung der Transportfinanzierung auf 85 bzw. 100 % wird als zu hoch angesehen.
Artikel 30: Der Kommission wird die Festsetzung wichtiger Maßnahmen durch Setzung von Durchführungsrechtsakten übertragen. Es wird daher auf die Notwendigkeit verwiesen, Grundprinzipien bereits im vorliegenden Beschluss zu regeln. Eine Delegation an die erst zu erarbeitenden Durchführungsbestimmungen wird äußerst kritisch gesehen.
Insbesondere wird die Bestimmung, in der Durchführungsrechtsakte zu den zur Unterstützung der Union aufzubauenden Kapazitäten sowie für Unionskapazitäten, die u.a. die Modalitäten für Verwaltung und Instandhaltung dieser Kapazitäten regeln (vgl. Art. 12), kritisch hervorgehoben. Mittels dieser Modalitäten wird indirekt auch die Verwaltung und Instandhaltung nationaler Ressourcen geregelt. Je nach konkreter Ausgestaltung dieser Durchführungsrechtsakte könnte dies gegen das Harmonisierungsverbot des Art. 196 Abs. 2 AEUV verstoßen.

3.2 Wenn Sie der Meinung sind, dass die in Betracht gezogene Maßnahme über das notwendige Maß hinausgeht:
Was wäre in Ihren Augen ein weniger restriktiver, alternativer Weg zur Erreichung der angestrebten Ziele?

4. BESSERE RECHTSETZUNG

4.1 Wenn eine EU-Initiative eine **Folgenabschätzung** enthält (s. Anhang, Punkt 2), werden die lokalen und regionalen Aspekte darin Ihrer Ansicht nach angemessen berücksichtigt? Kommen Sie zu derselben Einschätzung wie die Europäische Kommission?

4.2 Würde die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahme der Verwaltung und/oder den Wirtschaftsteilnehmern und/oder den Bürgern Ihrer Region/Stadt/Gemeinde einen Kosten- und/oder **Verwaltungsaufwand** verursachen?
Stünden diese Kosten **in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen**?
Wenn die Auswirkungen der EU-Initiative nicht beurteilt wurden (weder durch eine separate Folgenabschätzung noch in der Initiative selbst), geben Sie bitte an, ob Ihrer Meinung nach der Kosten- und/oder Verwaltungsaufwand z.B. durch eine Konsultation über die verschiedenen AdR-Netze näher bewertet werden sollte.
Die durch die zusätzlichen Verpflichtungen notwendige Umstellung der Katastrophenorganisation verursacht zwangsläufig Kosten. Da in weiten Teilen des Kommissionsvorschlags keine konkreten Inhalte bzw. Maßnahmen oder Dimensionen sowie Kompetenzen der vorgesehenen Einrichtungen enthalten sind und diese erst durch Durchführungsrechtsakte, die von der Europäischen Kommission erlassen werden, zukünftig geregelt werden sollen, ist die Beurteilung der tatsächlichen finanziellen Auswirkungen derzeit nicht möglich. Die Angemessenheit der Kosten kann somit auch nicht beurteilt werden.

5. ROLLE DER EU

Welche Rolle sollte der EU Ihrer Auffassung nach in dem betreffenden Politikbereich **zukommen**? (Soll die EU z.B. nur den Rahmen/die wichtigsten Ziele vorgeben oder aber genauere Bestimmungen festlegen? Soll die EU eher unterstützend tätig werden, z.B. durch die Koordinierung der Politik der einzelnen Staaten, oder ist ein weiterreichendes, direkteres Tätigwerden der EU erforderlich? Sind Regulierungsmaßnahmen notwendig, oder würden Sie Alternativen zu Rechtsvorschriften für ausreichend halten, wie etwa Leitfäden der Europäischen Kommission?)

Ein unterstützendes Tätigwerden der Europäischen Union, beispielsweise durch Koordinierung der nationalen Notfallabwehrsysteme, ist jedenfalls wünschenswert und erscheint ausreichend.