



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-6863/77**
Datum 30. Juni 2020
Bearbeiter Mag: Werner Hennlich
Durchwahl 23

E-Mail

Betrifft

EU – Katastrophenschutz;
Prüfung der Einhaltung des **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips;**
Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein
Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2020)220 final;
einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1014 Wien

An das
Bundesministerium für Inneres
Abteilung II/13-SKKM – Staatliches Krisen- und Katastrophenmanagement und
Koordination Zivile Sicherheit
Herrengasse 7
1010 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Die Verbindungsstelle der Bundesländer trägt im Auftrag der Länder folgende

Einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG vor:

„Durch den am 01. Jänner 2014 in Kraft getretenen, erst 2019 überarbeiteten und
derzeit wiederum in Überarbeitung befindlichen 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.

Insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie wurde nun die Europäische Kommission vom Europäischen Rat in einer gemeinsamen Erklärung vom 26. März 2020 und vom Europäischen Parlament in einer Entschließung vom 17. April 2020 aufgefordert, Vorschläge für ein „ehrgeizigeres und breiter gefächertes“ Krisenmanagementsystem in der Union vorzulegen. Diese Vorgabe umzusetzen ist das Hauptziel des vorgeschlagenen Beschlusses.

Bei der im folgenden vorzunehmenden Kompetenzkonformitäts- bzw. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bleiben die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Beschlusses außer Betracht. Es wird jedoch angemerkt, dass eine erhebliche Erhöhung der finanziellen Mittel vorgesehen ist.

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

Der Vorschlag zur Überarbeitung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, in der Fassung des Beschlusses (EU) 2019/420 vom 13. März 2019, enthält folgende wesentlichen Änderungen:

- Artikel 6 und Artikel 10: Neu eingeführt wird eine so genannte Katastrophenresilienzplanung, wobei der Begriff „Katastrophenresilienz“ bzw. „Katastrophenresilienzplanung“ nicht definiert wird. Die Unionsziele für die Katastrophenresilienzplanung soll die Kommission mittels delegierter Rechtsakte festlegen, die sich auf verschiedene vorausschauende Szenarien stützen und unter anderem Auswirkungen auf den Binnenmarkt sowie den Klimawandel in die Betrachtung einbeziehen soll. Im Zuge des Risikomanagements müssen die Mitgliedstaaten die Erhebung von Daten über Katastrophenschäden verbessern, um die faktenbasierte Katastrophenresilienzplanung sicherzustellen
- Artikel 7: Die Kompetenzen des Emergency Response Coordination Centre (ERCC) sollen erweitert werden, indem es künftig die Notfallmaßnahmen auf Unionsebene koordinieren und Zugang zu operativen Kapazitäten haben soll.
- Artikel 11 und Artikel 12 Absatz 2: Bei den bereits gemäß derzeitiger Rechtslage im Wege von Durchführungsrechtsakten festzulegenden Kapazitätszielen für den Europäischen Katastrophenschutzpool und für die rescEU-Kapazitäten sollen jetzt jeweils auch Resilienzziele bzw. Katastrophenresilienzplanungen berücksichtigt werden.
- Artikel 12 Absätze 3, 10 und Artikel 18: Zukünftig sollen die rescEU-Kapazitäten nicht nur durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch die Kommission selbst erworben, gemietet, geleast oder anderweitig beschafft werden können. Dies auch, um eventuell weniger gut ausgestattete Mitgliedsstaaten mit Hilfsmitteln zu unterstützen. Die rescEU-Kapazitäten sollen auch allein Transport- bzw. Logistikkapazitäten umfassen können. Die rescEU-Kapazitäten können auch nach außerhalb der Union entsandt werden.
- Artikel 20a: Der Erhalt von Unionsmitteln muss von den Empfängern durch gezielte Information nach außen sichtbar gemacht werden.

- Artikel 21: Förderfähig sollen als Präventions- und Vorsorgemaßnahmen nun auch die Entwicklung einer Resilienzplanung im Rahmen eines Unionsverfahrens sein.

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

Der Beschlussvorschlag wird – wie auch bereits der Beschluss Nr. 1313/2013/EU und der Änderungsbeschluss Nr. 2019/420/EU – (zumindest, was dessen nichtmonetäre Aspekte betrifft) auf Art. 196 AEUV gestützt. Horizontaler, nicht sektorspezifischer Katastrophenschutz fällt gemäß Art. 6 lit. f AUEV unter die Unterstützungs-, Ergänzungs- und Koordinierungskompetenz der EU, wobei zentrale Katastrophenschutznorm Art. 196 ist. Dort sind die Befugnisse der Union dahingehend präzisiert, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel fördert, deren Tätigwerden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene bei der Risikoprävention, Ausbildung und im Katastropheneinsatz zu unterstützen und zu 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 („Substitutionsverbot“). Die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften ist ausdrücklich von der Unionskompetenz ausgenommen. Eine Beistandspflicht im Fall von Katastrophen enthält die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, wonach Union und Mitgliedstaaten zur Unterstützung des betroffenen Mitgliedstaats verpflichtet sind.

Aus Art. 2 Abs. 5 AEUV folgt, dass die 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 ist akzessorisch. Dies bedeutet, dass die EU-Maßnahmen sich auf diejenigen der Mitgliedstaaten beziehen müssen.

Art. 10 i. V. m. Art. 6 des Beschlussvorschlags sieht nunmehr eine so genannte Katastrophenresilienzplanung vor, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam auszuarbeiten ist. Im Beschlussvorschlag wird dazu ausgeführt, dass es dabei um eine sektorübergreifende Planung gehen soll, welche sowohl Naturkatastrophen als auch vom Menschen verursachte Katastrophen umfasst. Bei der Festlegung der Ziele für Katastrophenresilienz sollen auch „vorausschauende Szenarien“ einbezogen werden, welche u.a. Analysen über die Auswirkungen des Klimawandels und die Auswirkungen auf den Binnenmarkt beinhalten sollen. Sektor- übergreifende Folgenabschätzungen sollen unter besonderer Berücksichtigung schutzbedürftiger Personen getroffen werden. Der Kommission soll zudem die Befugnis übertragen werden, delegierte Rechtsakte zu verabschieden, um die Unionsziele für Katastrophenresilienz festzulegen.

Diese Regelungen begegnen erheblichen Bedenken: Denn zum einen gehen alle planerischen Maßnahmen, die nun unter dem Dach der Resilienz erfolgen sollen, über den Begriff des Katastrophenschutzes im engeren Sinn hinaus, weil in der Resilienzplanung Bereiche erfasst werden sollen, die in wesentlichen Teilen anderen EU-Kompetenzen wie beispielsweise dem Binnenmarkt, dem Umwelt- und Klimaschutz oder dem Gesundheitswesen zuzuordnen sind. Vom Begriff der Verhütung von Katastrophen des Art. 196 AEUV ist nicht jede Maßnahme umfasst, die in irgendeiner Weise darauf abzielt, das Risiko des Eintritts einer Katastrophe zu verhindern.

Andernfalls würde sich Art. 196 AEUV mit vielen anderen EU-Kompetenzvorschriften überdecken, die Maßnahmen vorsehen, damit es gar nicht zu Extremereignissen kommt. Vor diesem Hintergrund ist die nunmehr vorgesehene und nicht näher abgegrenzte Katastrophenresilienzplanung mit der EU-Kompetenz des Art. 196 AEUV nicht vereinbar.

Darüber hinaus wird – unbeachtlich der grundsätzlich dafür fehlenden Kompetenz – die Festlegung von Unionszielen für Katastrophenresilienz in Form von delegierten Rechtsakten für unionsrechtswidrig erachtet: Delegierte Rechtsakte sind gem. Art. 290 AEUV nur zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften von Gesetzgebungsakten zulässig. Die Festlegung von Zielen, die alle systemrelevanten Funktionsbereiche der Gesellschaft betreffen sollen und die wesentliche Rechts- und Kostenfolgen, u.a. die quantitative Festlegung der Schlüsselkapazitäten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool und die rescEU-Kapazitäten, nach sich ziehen sind jedenfalls so wesentliche Vorschriften, dass ihre Regelung durch Rückgriff auf einen delegierten Rechtsakt gem. Art. 290 AEUV nicht zulässig ist.

Ähnlich verhält es sich mit all jenen Maßnahmen, die gemäß Art. 12 und 18 des Beschlussvorschlages zukünftig auch der Kommission selbst ermöglichen sollen, rescEU- Kapazitäten zu erwerben, zu mieten oder anderweitig zu beschaffen. Die Auftragsvergaben sollen mit diesen neuen Bestimmungen künftig auch durch die Kommission selbst vorgenommen werden können, auch, um eventuelle weniger gut ausgestattete Mitgliedsstaaten mit Hilfsmitteln zu unterstützen. Das ist nicht durch EU-Kompetenz gedeckt: denn der AEUV ermöglicht keine Kompensation von Mängeln in den mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzdiensten „auf Umwegen“, und zwar weder was die Vorhaltung entsprechend qualifizierten Personals noch was die technisch-apparative Ausstattung der Katastrophenschutzdienste und deren Finanzierung betrifft. Eine derartige Auslegung würde Art. 196 AEUV widersprechen, da sich die Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Ressourcen auf ihre Beteiligung an grenzüberschreitenden Katastropheneinsätzen bezieht.

Gemäß Art. 7 Abs. 2 des Beschlussvorschlages hat das ERCC Zugang zu operativen Kapazitäten. Hier stellt sich die Frage, ob damit auf nationale bzw. regionalen Katastrophenschutzkapazitäten zurückgegriffen werden soll. Dies wäre ebenfalls durch Art. 196 AEUV nicht gedeckt, da die operativen Kapazitäten den Mitgliedstaaten nicht entzogen werden dürfen.

3. Beachtung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 EUV 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 oben ausgeführt, sind EU-rechtliche Regelungen zur Koordinierung und Unterstützung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen im Katastrophenschutz erforderlich. Diesbezüglich ist mit dem bestehenden Beschluss Nr. 1313/2013/EU und dem Änderungsbeschluss Nr. 240/2019/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:

Indem die Festlegung von Unionszielen der Katastrophenresilienzplanung in delegierten Rechtsakten erfolgt, werden die Mitgliedstaaten ihrer Möglichkeit entzogen, über Unionsziele in der Katastrophenresilienz mitzubestimmen bzw. in diesem Kontext Subsidiaritätsbedenken vorzubringen. Vor diesem Hintergrund verstoßen diese Regelungen auch gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Bei der Ausgestaltung von EU-Katastrophenschutzmaßnahmen muss nationaler bzw. regionaler Entscheidungsspielraum über die Gestaltung des Katastrophenhilfsdiensts gewahrt werden. Wichtigste Prämisse ist dabei, 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 notwendig. Keinesfalls aber dürfen gut ausgestattete nationale bzw. regionale Systeme durch dadurch benachteiligt werden, dass von der EU beschaffte Kapazitäten jene Mitgliedstaaten, die weniger in den Aufbau nationaler und regionaler Systeme des Katastrophenschutzes investiert haben, kostenlos oder mit verminderter Eigenbeteiligung zur Verfügung gestellt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Einräumung weitreichender Beschaffungskompetenz für rescEU-Kapazitäten an die EU-Kommission auch aus Subsidiaritätssicht problematisch.

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:

1. Art. 6 Abs. 5, welcher der Kommission die Befugnis überträgt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Unionsziele für Katastrophenresilienz festzulegen. Die Bedeutung dieses Planungsinstruments rechtfertigt keinen Rückgriff auf Art. 290 AEUV und steht dadurch im Widerspruch zu diesem;
2. Art. 10 (sowie die damit im Zusammenhang stehenden Änderungen des Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2) betreffend die Katastrophenresilienzplanung mit einem umfassenden Ansatz an zu berücksichtigenden sektoralen Spezifika wie Umwelt- und Klimaschutz, Binnenmarkt und Einbeziehung sozialer Aspekte, die in ihrer Vielfalt über die gemäß Art. 196 AEUV eingeräumte Kompetenz für Maßnahmen zur Katastrophenverhütung hinausgehen;
3. Art. 12 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 3, welche der Kommission weitreichende alleinige Befugnisse betreffend die Beschaffung von rescEU-Kapazitäten einräumen und damit Staaten mit ausreichend ausgestatteten Systemen benachteiligen können, wenn und insoweit die EU- Kommission die von ihr beschafften Kapazitäten anderen, weniger gut ausgestatteten Mitgliedstaaten kostenlos oder günstiger zur Verfügung stellt.

Die unter 1 und 3 angeführten Punkte widersprechen auch dem Subsidiaritätsprinzip. Zu hinterfragen ist zudem, wie der in Art. 7 Abs. 2 vorgesehene Zugang des ERCC zu operativen Kapazitäten zu verstehen ist, der ev. auch als Subsidiaritätswidrig einzustufen ist.

Zu bemängeln ist aus Sicht der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit außerdem, dass der Beschlussvorschlag weder einer Konsultation unterzogen wurde noch eine Folgenabschätzung enthält.

Mit dem Ersuchen um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner

Betrifft

EU – Katastrophenschutz;

Prüfung der Einhaltung des **Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips;**

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein

Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2020)220 final;

einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG

An den

Ausschuss der Regionen

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Rue Belliard 99-101

1040 Brüssel

BELGIEN

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Berücksichtigung.

Der Leiter

Dr. Andreas Rosner