



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
SEK(2011) 1630 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates

über ein Katastrophenschutzverfahren der Union

{KOM(2011) 934 endgültig}

{SEK(2011) 1632 endgültig}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates

über ein Katastrophenschutzverfahren der Union

Haftungsausschluss: Dieser Bericht bindet ausschließlich die an dessen Erstellung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vor.

1. EINLEITUNG

Die Rechtsvorschriften im Bereich des Katastrophenschutzes der EU bestehen aus zwei Entscheidungen des Rates über jeweils ein Gemeinschaftsverfahren¹ und ein Finanzierungsinstrument². Das Verfahren unterstützt und koordiniert die Vorbereitung und Bereitstellung der Sachhilfe der Mitgliedstaaten (Teams, Experten und Ausrüstung) für Länder, die in schweren Notfällen jeglicher Art wie Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen innerhalb und außerhalb der EU um internationale Hilfe ersuchen.

Die Häufigkeit, die Stärke und die Komplexität von Katastrophen nehmen zu. Derzeitige Systeme zur Prävention und zum Schutz vor Katastrophen und die Koordinierung auf EU-Ebene müssen angepasst werden, um solche Herausforderungen wirksam und effizient zu meistern.

Diese Folgenabschätzung wurde von der Kommission durchgeführt, um diesen Prozess zu begleiten. Dabei wurden die Optionen der EU-Zusammenarbeit im Bereich Katastrophenschutz einschließlich aller Aspekte einer Ex-ante-Evaluierung der künftigen Form des Finanzierungsinstruments für Katastrophenschutz untersucht.

2. KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Die Folgenabschätzung wurde von einer Lenkungsgruppe aus 21 einschlägigen Dienststellen³ begleitet und umfasst eine umfangreiche externe Studie⁴.

Zu den wichtigsten interessierten Kreisen gehören nationale Katastrophenschutzbehörden, internationale Organisationen, UN-Agenturen, Notfallmanagementsinrichtungen und die humanitäre Gemeinschaft. Es wurden drei gezielte Stakeholder-Konsultationen⁵ und eine Reihe von Veranstaltungen für die interessierten Kreise durchgeführt⁶. Nach der Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung (FA) wurde der FA-Bericht auf die Vollständigkeit aller Stellungnahmen überprüft.

3. ANSTEHENDE PROBLEME

Das derzeitige Finanzierungsinstrument für Katastrophenschutz läuft Ende 2013 aus. Die Entscheidung über das Verfahren ist eng mit dem Finanzierungsinstrument für Katastrophenschutz verknüpft, es wurde jedoch keine Frist festgesetzt. Die größten Herausforderungen, vor denen der EU-Katastrophenschutz im Rahmen des Verfahrens und des Finanzierungsinstruments steht, sind: 1) die zunehmende Häufigkeit, Stärke/Intensität und Komplexität von Katastrophen, 2) Haushaltszwänge angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Lage und 3) systemische Beschränkungen, die sich aus dem derzeitigen

¹ ABl. L 314, 2007, S. 9.

² ABl. L 71, 2007, S. 9.

³ Generalsekretariat, Juristischer Dienst, Generaldirektionen BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO sowie FPI und EAD.

⁴ Anhang C.

⁵ Am 6. April und 17. Juni 2011 fanden Stakeholder-Treffen statt, zu denen jeweils 120 Teilnehmer kamen.

⁶ Konferenz der Generaldirektoren für Katastrophenschutz in Budapest am 23.-25. Mai 2011.

Mandat des Verfahrens ergeben und die Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der EU-Katastrophenabwehr einschränken.

Das Verfahren weist derzeit eine Reihe von Defiziten in Bezug auf die Katastrophenabwehr, -vorbereitung und -prävention auf:

- (1) Verringerung der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der europäischen Katastrophenabwehr aufgrund von Verfahren, die erst im Ernstfall ad hoc aktiviert werden. Im Rahmen des Verfahrens kann derzeit die Verfügbarkeit von Hilfe im Bedarfsfall nicht garantiert werden und ermöglicht keine sinnvolle Notfallplanung.
- (2) Kritische Defizite der Katastrophenabwehrkapazitäten aufgrund unzureichender Ressourcen sowie Problemen bei der Zeitplanung und dem Austausch. Ferner bestehen Lücken bei den Ressourcen für Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit/starken Auswirkungen, bei spezialisierten kostenintensiven Ressourcen und bei „horizontalen“ Ressourcen.
- (3) Begrenzte Transportlösungen und schwerfällige Verfahren, die ein optimales Vorgehen verhindern: Mangelnder Zugang zu Transportmitteln kann Bereitstellung von Hilfe verhindern, Verfahren zur Beantragung von finanzieller Unterstützung der EU für Transport gelten als administrativ zu schwerfällig für schnelle Abwehrmaßnahmen.
- (4) Unzureichende Vorbereitung (mangelnde Schulungen/Übungen): Bei der Ausrüstung, den Verfahren der Zusammenarbeit, der individuellen Bereitschaft und dem Vertrauen in die Fähigkeiten der Partner sind Kompatibilitätsprobleme entstanden. Ohne EU-Hilfe sind die teilnehmenden Staaten nicht in der Lage, ihr Maß an Vorbereitung auf schwerwiegende und grenzübergreifende Katastrophenfälle zu erhöhen.
- (5) Ungenügende Integration der Vorbeugungskonzepte: Sektorbezogenen Vorbeugungskonzepten fehlt es an einem allgemeinem EU-Risikomanagementrahmen, in dem die verschiedenen Elemente zusammengefasst werden können, um Prävention wirksamer mit Vorbereitung und Abwehr zu verknüpfen.

3.1. Ausgangsszenario

Im Ausgangsszenario werden keine Änderungen an der Entscheidung über das Verfahren vorgenommen und das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz wird in seiner derzeitigen Form verlängert. Daraus würde ein Abwehrsystem entstehen, das nicht wirksam genug ist, um den Bedarf abzudecken, und die Gelegenheit verpasst, durch besseres Bündeln der Ressourcen wirtschaftlichen Nutzen zu erzielen und das Kooperationspotenzial zur Stärkung von Prävention und Vorbereitung auszuschöpfen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ohne weitere Maßnahmen:

- (1) weniger Ressourcen für die EU-Zusammenarbeit zur Verfügung stünden,
- (2) Probleme in Bezug auf den Transport sowie Verzögerungen zunehmen,
- (3) die einzelnen Mitgliedstaaten kein ausreichendes Vorsorgenniveau erreichten,

(4) der Nutzen aus der Zusammenarbeit im Bereich Prävention suboptimal wäre.

3.2. Begründung von EU-Maßnahmen und Subsidiarität

Artikel 196 AEUV sieht eine spezifische Rechtsgrundlage für die Katastrophenschutzmaßnahmen der EU vor, um die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Bereichen Prävention, Vorbereitung und Abwehr von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu unterstützen und zu ergänzen und die Kohärenz der internationalen Katastrophenschutzarbeit zu fördern.

Die EU-Maßnahmen in diesem Bereich umfassen die Bewältigung von Situationen mit einer starken multinationalen Komponente, die eine Gesamtkoordinierung und ein abgestimmtes Handeln über die nationale Ebene hinaus erforderlich machen. Ein EU-Mehrwert würde aus Größenvorteilen wie Logistik, Transport, freiwilliger Pool von Ressourcen, bessere Nutzung knapper Ressourcen sowie Einsparungen durch Präventions- statt Abwehrmaßnahmen nach Katastrophen entstehen.

4. ZIELE DER ÜBERPRÜFUNG

Allgemeine Ziele	Spezifische Ziele
<p>Abwehr</p> <p>1) wirksamere und effizientere Abwehr durch Planung und verstärkte Verfügbarkeit von Hilfe</p>	<p>Übergang von einer Ad-hoc-Koordinierung als Reaktion auf Katastrophen zu einem System, das sich durch Vorausplanung, gute Vorbereitung und Vorhersehbarkeit auszeichnet</p>
<p>2) Beseitigung kritischer Defizite der Katastrophenabwehrkapazitäten</p>	<p>Ermittlung und Beseitigung kritischer Defizite der Abwehrkapazitäten auf kosteneffiziente Weise</p>
<p>Transport</p> <p>3) Verbesserung der Abwehr schwerer Notfälle durch bessere Transportlösungen</p>	<p>A) Verringerung von Engpässen, die durch begrenzte logistische und finanzielle Transportressourcen entstehen</p> <p>B) Vereinfachung von Transportbestimmungen und Straffung von Verwaltungsverfahren</p>
<p>Vorbereitung</p> <p>4) Unterstützung und Ergänzung von Vorsorgemaßnahmen der teilnehmenden Staaten durch einen kohärenten EU-Politikrahmen für die Katastrophenvorsorge</p>	<p>1) Bessere Verknüpfung von nationalen Vorsorgesystemen durch Schaffung von mehr Kohärenz</p> <p>2) Erweiterung des Anwendungsbereichs von derzeitigen EU-Vorsorgemaßnahmen und bessere Verknüpfung mit nationalen Programmen</p> <p>3) Ausdrückliche Definition von Vorsorge als ein Ziel der EU-Katastrophenschutzzusammenarbeit und Bereitstellung ausreichender Finanzmittel</p>

<p>Prävention</p> <p>5) Unterstützung und Ergänzung von Katastrophenrisikomanagementmaßnahmen der teilnehmenden Staaten durch einen kohärenten EU-Politikrahmen für die Prävention</p>	<p>1) Unterstützung der nationalen Katastrophenrisikomanagementplanung</p> <p>2) Besserer Erfahrungsaustausch durch Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Katastrophenrisikomanagementpraktiken und Bereitstellung von Finanzmitteln zur Erreichung eines hohen Maßes an Schutz</p> <p>3) Integration von Maßnahmen zur Katastrophenprävention</p> <p>4) Stärkere Sensibilisierung für Prävention</p>
---	--

5. BEWERTUNG DER OPTIONEN UND IHRER AUSWIRKUNGEN

5.1. Verfügbarkeit von Hilfe

In der Mitteilung von 2010 zur Katastrophenabwehr⁷ hat die Kommission eine *Europäische Notfallabwehrkapazität* (ein freiwilliger Pool bereitstehender Ressourcen der teilnehmenden Staaten) sowie ein Notfallabwehrzentrum vorgeschlagen, das den Transport und EU-finanzierte Ressourcen zur Beseitigung von Kapazitätslücken ermöglicht. Alle beteiligten Akteure setzen sich tatkräftig für mehr Planung, Vorvereinbarungen und Vorhersehbarkeit ein.

Optionen für die Verfügbarkeit von Hilfe: 1) freiwilliger Pool ohne EU-Kofinanzierung, 2) freiwilliger Pool mit begrenzter EU-Kofinanzierung (nur Einsatzkosten), 3) freiwilliger Pool mit mehr EU-Kofinanzierung (gewisse Aufbaukosten, einschließlich Ausrüstung), Bereitschaft—und Einsatzkosten.

Option 1 würde sich nicht auf den EU-Haushalt auswirken oder zu einer Änderung der Rechtsvorschriften führen. Es wäre ein rein politische Verpflichtung und würde die verlässliche Verfügbarkeit von ausreichenden Ressourcen nicht nachhaltig sicherstellen. Option 2 würde die finanziellen Zwänge für die teilnehmenden Staaten, Ressourcen zum Pool beizusteuern, verringern und die EU-Katastrophenabwehr kohärenter und bedarfsorientierter gestalten. Dadurch würden Doppelarbeit vermieden, Komplementaritäten gefördert und die Bereitstellung der Hilfe mit Steigerungen der Gesamteffizienz beschleunigt. Der Verwaltungsaufwand für die teilnehmenden Staaten und die EU wäre gering. Die Verlagerung von Haushaltsmitteln wird auf 9 Millionen EUR im Jahr geschätzt. Die Auswirkungen von Option 3 sind vergleichbar mit Option 2 und würden die Wirksamkeit und Effizienz der EU-Katastrophenabwehr weiter verstärken, da ein funktioneller Pool schneller entstünde.

Insgesamt sind die Optionen 2 und 3 in Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz besser zu bewerten, der Nutzen von Option 3 ist sogar noch deutlicher.

5.2. Ermittlung und Beseitigung kritischer Defizite

In der Mitteilung von 2010 werden verschiedene Wege aufgezeigt, wie die Lücken in der Katastrophenabwehr geschlossen werden können, wobei auch die Möglichkeit des Einsatzes EU-finanzierter Kapazitäten genannt wird, die von der gesamten EU getragen und in ähnlicher Weise eingesetzt würden wie die Kapazitäten des freiwilligen Pools. Sofern sie

⁷ KOM(2010)600.

nicht für EU-Maßnahmen benötigt werden, können die teilnehmenden Staaten diese Kapazitäten auf innerstaatlicher Ebene einsetzen.

Optionen zur Beseitigung kritischer Defizite: 1) Beseitigung der Defizite durch die teilnehmenden Staaten ohne EU-Kofinanzierung, 2) Beseitigung der Defizite durch die teilnehmenden Staaten mit EU-Kofinanzierung, 3) Beseitigung der Defizite durch Kapazitäten auf EU-Ebene.

Option 1 wäre mit keinem großen Kostenaufwand für den EU-Haushalt verbunden, ihre Wirksamkeit wäre allerdings begrenzt. Die ungleich unter den teilnehmenden Staaten verteilte Finanzlast und der ebenso ungleich verteilte Nutzen können Spannungen hervorrufen. Option 2 würde ermöglichen, die Lücken effizient und wirksam zu schließen, wobei die Kapazitäten gemeinsam bereitgestellt und dadurch ein gerechteres und kohärenteres Modell der Lastenteilung eingeführt würde, bei dem die finanzielle Belastung der teilnehmenden Staaten geringer ausfiele. Option 3 ist besonders wirksam, da der EU ermöglicht wird, die ermittelten Lücken – sofern entsprechende Mittel verfügbar sind – zeitnah und kostenwirksam zu schließen. Eine höhere Beanspruchung des EU-Haushalts könnte aus Gründen der Subsidiarität hinterfragt werden.

Option 2 scheint besonders bei Kapazitäten angebracht, die für Katastrophenrisiken mit geringer Wahrscheinlichkeit/großen Auswirkungen eingesetzt werden, während sich Option 3 für horizontale Kapazitäten eignet, die allen Akteuren zugute kommen, insbesondere wenn die Auswirkungen auf den Haushalt gering sind.

5.3. Transport

Optionen zum Ausbau der begrenzten logistischen und finanziellen Transportressourcen: 1) Beendigung der bisherigen Praxis, 2) Beibehaltung des Status quo, 3) Anhebung des EU-Kofinanzierungshöchstsatzes für den dringendsten prioritären Bedarf im Transportbereich, 4) grundsätzliche Anhebung des EU-Kofinanzierungshöchstsatzes für den Transportbereich.

Option 1 würde die Erreichung der Ziele des Katastrophenschutzes unterminieren und wird daher verworfen. Option 2 beruht auf privaten kostenfreien Lösungen und der Bereitstellung von Beförderungsmitteln durch die teilnehmenden Staaten. Durch die Optionen 3 und 4 würden die Hindernisse bei der Transportfinanzierung abgebaut. Mit Option 3 würde die Katastrophenabwehr insgesamt auf eine bedarfsorientierte Basis gestellt. Was die Optionen 3 und 4 betrifft, bliebe der Verwaltungsaufwand für die externen Partner wahrscheinlich unverändert. Option 4 birgt das Risiko, dass es durch die geringen Transportkosten zum Einsatz auch nicht-substanzieller Güter kommt, daher wird Option 3 bevorzugt.

Optionen zur Straffung der Verwaltungsverfahren: 1) Beibehaltung des Status quo, 2) Vereinfachung der Verfahren.

Option 1 beinhaltet die Vereinfachung der Verfahren durch die Kommission ohne Änderung der Rechtsvorschriften. Option 2 beinhaltet Änderungen der Rechtsvorschriften und den weiteren Abbau der Verwaltungskosten für die EU und die teilnehmenden Staaten, wodurch in starkem Maße zur Erreichung der Ziele beigetragen wird. Da Option 1 als nicht ausreichend erachtet wird, um bedeutende Verbesserungen herbeizuführen, wird Option 2 bevorzugt.

5.4. Vorbereitung

Die beteiligten Akteure äußerten generelle Zufriedenheit mit den derzeitigen Ausbildungs- und Übungsprogrammen. Einige forderten eine Erweiterung ihres Anwendungsbereichs. Die Einführung verbindlicher Rechtsvorschriften, Normen oder Qualitätslabels wurde zu einem frühen Zeitpunkt verworfen, da Artikel 196 AEUV, der die Rechtsgrundlage für die Katastrophenschutzmaßnahmen der EU bildet, eine Harmonisierung in diesem Bereich ausschließt.

Optionen: 1) nichtverbindliche Leitlinien für Schulungen und Übungen und keine Änderung der Ausgaben im Rahmen des Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz (CPFI), 2) allgemeiner, unverbindlicher EU-Politikrahmen für die Vorbereitung auf den Katastrophenfall plus Bereitstellung zusätzlicher EU-Mittel für den Aufbau eines Ausbildungsnetzes und für sonstige Maßnahmen, 3) Bereitstellung von EU-Mitteln für Katastrophenschutzübungen in Schulungszentren der teilnehmenden Staaten, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Option 1: Nichtverbindliche EU-Leitlinien, die ein unterschiedliches Niveau der Vorbereitung der teilnehmenden Staaten zur Folge hätten, wären nicht effektiv. Der wirtschaftliche, ökologische und soziale Nutzen, einschließlich des Verwaltungsaufwands, wäre begrenzt, da die teilnehmenden Staaten lediglich ihre eigenen Standards umsetzen würden.

Option 2: Da die teilnehmenden Staaten ein unterschiedliches Vorbereitungs-niveau aufweisen, würden sich bei der Umsetzung nichtverbindlicher EU-Leitlinien unterschiedliche Auswirkungen auf die Kostenwirksamkeit ergeben. Würden EU-Mittel bereitgestellt, entfielen die Kosten (teilweise) auf den EU-Haushalt.

Option 3: Gemeinsame Grundsätze, Fachwissen, eine bessere Interoperabilität und eine bessere Bündelung der Ressourcen (größeres Ressourcenpool) können die Effizienz und Wirksamkeit von Abwehrmaßnahmen, an denen mehr als ein teilnehmender Staat beteiligt ist, erhöhen. Die Kosten auf EU-Ebene sind, was den Aufbau eines Ausbildungsnetzes betrifft, begrenzt. Die Durchführungskosten in den teilnehmenden Staaten betreffen z. B. Standards für Lehrpläne. Der Verwaltungsaufwand für die öffentlichen und privaten Betreiber kann groß sein, da die Einhaltung der Standards und die Erfüllung der Anforderungen beträchtliche zusätzliche Berichterstattungskosten verursachen können.

Die Optionen 2 und 3 sind hinsichtlich Effizienz und EU-Mehrwert nutzbringender als Option 1. Option 3 wäre Option 2 hinsichtlich Wirksamkeit und Kohärenz wahrscheinlich überlegen, stößt aber bei den Beteiligten auf einige Zurückhaltung.

5.5. Prävention

Die beteiligten Akteure stimmen überein, dass Präventionsmaßnahmen integraler Bestandteil eines ausgewogenen Ansatzes zur Förderung des Katastrophenschutzes der EU werden müssen.

Optionen: 1) keine neuen EU-Vorschriften, sondern Leitlinien für nationale Mindeststandards bei der Prävention und der Erstellung nationaler Katastrophenrisikomanagementpläne (RMP) sowie Beibehaltung der derzeitigen Kofinanzierungsätze; 2) allgemeiner EU-Politikrahmen mit nichtverbindlichen Leitlinien für RMP plus Bereitstellung zusätzlicher EU-Mittel,

3) Fristsetzung für den Abschluss der RMP durch die Mitgliedstaaten, einschließlich Leitlinien der Kommission.

Option 1 könnte zu Unterschieden bei der Umsetzung der RMP und den Mindeststandards für die Risikoprävention führen und die Erreichung eines allgemein höheren Standards in der EU verhindern.

Option 2 würde zu einer rascheren Umsetzung der Leitlinien führen, vorausgesetzt die teilnehmenden Staaten beantragen EU-Mittel. Die Kosten wären von den Fortschritten der einzelnen nationalen Systeme abhängig. Die Verwaltungskosten einer zusätzlichen Berichterstattung wären unbedeutend bzw. fielen gering aus. Die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen wären größer als bei Option 1.

Option 3 stellt einen kohärenten und ausgewogenen EU-weiten Ansatz dar, wenngleich sich die Umsetzung aufgrund der Länge des Legislativprozesses verzögern kann. Geringer Verwaltungsaufwand.

Während Wirksamkeit und Kohärenz bei Option 1 unzureichend sind, würden die Optionen 2 und 3 eine Steigerung der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz ermöglichen. Option 2 würde eine raschere Umsetzung ermöglichen, während Option 3 mittelfristig zu einer kohärenteren Umsetzung der RMP führen könnte, was jedoch auf einige Vorbehalte seitens der wichtigsten Akteure stößt.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Folgenabschätzung kommt zu dem Schluss, Folgendes in den Legislativvorschlag aufzunehmen: Abwehrmaßnahmen: wesentliche Elemente und Grundsätze in Bezug auf den freiwilligen Kapazitätenpool (Verfügbarkeit der Hilfe, Option 3) und die EU-finanzierten Kapazitäten (Kritische Defizite, Option 2), mit Verweis auf die Durchführungsbestimmungen; Transport: Änderung aktueller Rechtsvorschriften, um die EU-Höchstfinanzierungsrate für Transportmaßnahmen anzuheben, sowie Vereinfachung der Verwaltungsverfahren; Prävention und Vorbereitung: Schaffung eines allgemeinen EU-Politikrahmens und Aufnahme von Leitlinien der Kommission. Für die Erstellung der RMP sollte den Mitgliedstaaten eine Frist gesetzt werden (Prävention, Option 3). Durch zusätzliche EU-Finanzhilfe werden die Entwicklung von RMP und die Erfüllung der Mindeststandards, der Aufbau eines Ausbildungsnetzes und sonstige Maßnahmen unterstützt.

Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Unterstützung dieser Maßnahmen würde jedoch eine entsprechende Änderung des CPFI erfordern.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Die Kommission wird die Umsetzung des Rechtsakts erst drei Jahre nach seinem Inkrafttreten u. a. auf der Grundlage der Monitoring-Ergebnisse wie den Ergebnisindikatoren sowie anhand von Ausgangswerten wie Reaktionszeiten und Vorbereitungsmaßnahmen bewerten und messen.