

COM(2017) 772 – 8 Wo: 06.02.18 – EU-Katastrophenschutzverfahren

Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union

Der Vorschlag zielt darauf ab, den Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union u. a. dahingehend abzuändern, eine eigene Katastrophenschutzreserve auf Unionsebene zu schaffen, über deren Entsendung die Kommission entscheidet und die der Führung und Kontrolle der Kommission untersteht. In Anlehnung an das englische Wort für retten bzw. Rettung soll diese Einheit „rescEU“ heißen und auf Waldbrände, Überschwemmungen, Erdbeben und gesundheitliche Notlagen reagieren können.

Schon derzeit unterstützt, koordiniert und ergänzt die Europäische Union mit dem sog. Unionsverfahren zum Katastrophenschutz die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Katastrophenprävention, -vorsorge und -bewältigung im Hinblick auf Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union. Der Ablauf ist dabei folgender:

Benötigt ein Land Hilfe bei der Bewältigung einer Katastrophe, stellt es Hilfeersuchen an das Notfallreaktionszentrum[1] in Brüssel. Nachdem das ERCC ein Hilfeersuchen erhalten hat, leitet es dies an die am Katastrophenschutzverfahren teilnehmenden Staaten[2] weiter. Diese Länder haben so genannte EU-Module – Einsatzeinheiten mit definierten Kapazitäten und Fähigkeiten – sowie Experten und weitere Kapazitäten beim ERCC gemeldet. Im Einsatzfall leitet das ERCC Hilfsangebote an das von der Katastrophe betroffene Land weiter. Das Land entscheidet selbst, welche Hilfe und welches Angebot es annimmt. Daneben koordiniert das ERCC einen Freiwilligenpool[3], zu dem die Teilnehmerstaaten ebenfalls Kapazitäten anmelden können, die dann im Einsatzfall direkt auf Anforderung der EU verbindlich zum Einsatz kommen. Die Einsatz- und Logistikkosten werden dem Entsendestaat je nach Fallkonstellation anteilig oder vollständig aus dem EU-Haushalt oder durch den anfordernden Mitgliedsstaat erstattet.

Nunmehr soll der Kommission ausdrücklich gestattet werden, eigene operative Kapazitäten zu erwerben und Vorkehrungen zur Gewährleistung des schnellen Zugangs zu diesen Kapazitäten zu treffen, um eine spezielle Reserve von Einsatzmitteln zu schaffen, die dazu beitragen wird, die von der Kommission konstatierten Lücken auf nationaler Ebene zu schließen. Kapazitäten, die über EU-Verträge gemietet oder geleast oder mithilfe einer vollständigen EU-Finanzierung erworben werden, würden Bestandteil von rescEU. Alle Kosten dieser Kapazitäten würden vollständig durch EU-Mittel abgedeckt werden, wobei die EU bei Aktivierung des Katastrophenschutzverfahrens die operative Führung und Kontrolle über diese Ressourcen übernehmen und über ihre Entsendung entscheiden würde. Welche zusätzlichen Kapazitäten benötigt werden, wird in Konsultation mit einer rescEU-Expertengruppe ermittelt.

Für das Unionsverfahren stehen derzeit im mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 bis 2020 insgesamt 368 Mio. Euro zur Verfügung, die mit diesem Vorschlag allein im Zeitraum von 2018 bis 2020 um zusätzliche 280 Mio. Euro aufgestockt werden sollen.

Die bisherige Ausgestaltung des Unionsverfahrens zum Katastrophenschutz lässt sich zwanglos mit der dafür herangezogenen Rechtsgrundlage des Art. 196 AEUV in Einklang bringen, wonach die Europäische Union insoweit eine Förderungs-, Unterstützungs- und

Ergänzungszuständigkeit hat. Ob dies für die nunmehr u. a. vorgeschlagene Schaffung einer eigenen EU-Einheit gleichfalls gilt, darf durchaus bezweifelt werden.

Wenngleich eine Ergänzungszuständigkeit nicht von vorn herein eine Ergänzung der mitgliedstaatlichen Aktivitäten bzw. Ressourcen durch das Vorhalten zusätzlicher Ressourcen auf Unionsebene ausschließt, fehlt dem Vorschlag der Kommission hinsichtlich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eine qualitativ überzeugende Begründung. Es wird rein quantitativ damit argumentiert, dass eine oder mehrere Katastrophen mit weitreichenden Folgen eintreten könnten, die zum gleichen Zeitpunkt die Kapazitäten einer kritischen Anzahl von Mitgliedstaaten übersteigen und die gegenseitige Unterstützung unmöglich machen würden, ohne genauer auszuloten, warum eine Intensivierung der Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, ggf. unter Ausbau der regional vorgehaltenen Ressourcen, insoweit nicht auch erfolgversprechend sein könnte.

Auch die Beteuerung der Kommission, der Mehrwert des Tätigwerdens der EU ergebe sich aus der Verringerung der Verluste an Menschenleben und der ökologischen, wirtschaftlichen und materiellen Schäden, ist wenig hilfreich, da damit lediglich auf den wohl in vielen Konstellationen zutreffenden Zusammenhang zwischen erhöhtem Mitteleinsatz und verbesserten Effekten hingewiesen wird, ohne Erkenntnisse darüber beizusteuern, auf welcher Ebene eine Mittelaufstockung am sinnvollsten ist. Gerade im Bereich des Katastrophenschutzes spricht prima facie erst einmal viel für die besondere Bedeutung regional spezifischer Kenntnisse und Erfahrungen, weswegen man selbst bei Übernahme der Prämisse der Kommission, wonach die Katastrophenschutzkapazitäten unionsweit in der Summe nicht ausreichend sind, nicht zwangsläufig zu der Schlussfolgerung gelangen muss, deswegen müsse die EU nunmehr eigene Kapazitäten aufbauen.

Hinzu kommt, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Katastrophenschutz in Deutschland bei den Ländern liegt[4] und die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden verpflichtet sind[5], entsprechende Ressourcen vorzuhalten. Ergänzt wird dies durch eine Beistandspflicht des Bundes sowie anderer Länder im Falle von Naturkatastrophen oder besonders schwerer Unglücksfälle[6]. Auf Bundesebene wird dafür insbesondere die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) als Zivil- und Katastrophenschutzorganisation vorgehalten. Die personelle Untersetzung erfolgt sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene in der Breite zu einem erheblichen Teil auf ehrenamtlicher Basis.

Fazit:

Soweit der Vorschlag der Kommission den Aufbau eigener Katastrophenschutzreserven der Union vorsieht, wird er in dieser Form von der angegebenen Rechtsgrundlage des Art. 196 AEUV nicht hinreichend getragen. Das Subsidiaritätsprinzip ist verletzt, weil weder vorgetragen noch ohne weiteres ersichtlich ist, worin der spezifische Mehrwert unionseigener Kapazitäten gegenüber Handlungsalternativen auf mitgliedstaatlicher oder regionaler Ebene – ggf. flankiert durch verstärkte finanzielle Anreize – bestehen soll und den Mitgliedstaaten abverlangt würde, entweder teilweise Doppelstrukturen zu finanzieren oder aber bei eigenen bewährten Strukturen zu kürzen.

Die Behandlung des Vorschlages im Bundesrat ist noch nicht abgeschlossen, es zeichnet sich jedoch eine kritische Bewertung ab. Es liegt ein Antrag des Freistaates Bayern für die 974. Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates am 18.01.2018 vor, wonach beschlossen werden möge, gemäß Art. 12 lit. b EUV Stellung zu

nehmen und darin den Vorschlag wegen unzureichender Rechtgrundlage und Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip abzulehnen.

Die Positionierung der Landesregierung zur bayerischen Vorlage im Bundesrat war zum Zeitpunkt der Berichtsabgabe noch nicht bekannt.