III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 9/2020

(gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

zu dem Vorschlag der Kommission 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)*

(2020/C 385/01)

INHALT

	Ziffer	*Seite*
Einleitung	1-4	2
Das Katastrophenschutzverfahren der Union	5-6	3
Stellungnahme des Hofes zu den vorgeschlagenen Änderungen	7	4
Bemerkungen zu finanziellen Aspekten	8-9	4
Angemessenheit der Aufstockung der Gesamtmittelausstattung nicht ausreichend begründet	10-14	4
Die Einführung der Möglichkeit der direkten Beschaffung hat das Potenzial, die Krisenreaktion der EU zu beschleunigen	15-18	6
Durch die indirekte Mittelverwaltung kann flexibler für eine wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der Maßnahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union gesorgt werden, sie ist jedoch auch mit Risiken verbunden	19-22	7
Schutz der finanziellen Interessen der Union und Vor-Ort-Kontrollen des Hofes	23-24	7
Anmerkungen zum Leistungspotenzial des Katastrophenschutzverfahrens der Union	25-32	8
Mindestausgabenniveau für die einzelnen Säulen (Prävention, Vorsorge und Bewältigung) ist nicht garantiert	25-28	8
Die Überwachung einiger neuer Tätigkeiten des Katastrophenschutzverfahrens der Union weist Lücken auf	29-32	8

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a,

gestützt auf die Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ([1]),

gestützt auf den Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union ([2]),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union ([3]),

gestützt auf das am 18. Juni 2020 eingegangene Ersuchen des Rates um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Einleitung

1 Mit der COVID-19-Pandemie erlebt Europa nicht das erste Mal eine weltweite Gesundheitskrise, die Folgen von COVID-19 sind jedoch beispiellos. Die Pandemie hat gezeigt, dass die EU für künftige große Krisen bessere Vorsorge treffen muss. Das Ausmaß der derzeitigen Krise und die Geschwindigkeit, mit der sie sich ausbreitete, hat die Mitgliedstaaten unvorbereitet getroffen und die Kapazität ihrer Gesundheitssysteme unter erheblichen Druck gesetzt. Medizinische Bedarfsgüter wurden knapp und es gab Probleme hinsichtlich der Lagerkapazitäten ([4]).

2 Die Mitgliedstaaten tragen hinsichtlich von Katastrophen und Krisen in ihrem Hoheitsgebiet nach wie vor die Hauptverantwortung für die Prävention, die Vorsorge und die Bewältigung, jedoch verfügt die Kommission über eine unterstützende Zuständigkeit im Bereich des Katastrophenschutzes. Dies bedeutet, dass einige Maßnahmen in diesem Bereich auf EU-Ebene ergriffen werden und die EU selbst bei der Bewältigung künftiger Gesundheitsbedrohungen eine Rolle spielen wird.

3 Am 26. März 2020 tagte der Europäische Rat, um die Reaktion der EU auf die Pandemie zu erörtern. Er gab eine Gemeinsame Erklärung ([5]) ab, in der er sich dafür aussprach, Lehren aus der COVID-19-Krise zu ziehen. Ferner erklärte er, es sei an der Zeit, in der EU „ein ehrgeizigeres und breiter gefächertes Krisenmanagementsystem“ einzurichten, und forderte die Kommission auf, entsprechende Vorschläge vorzulegen. Am 2. Juni 2020 unterbreitete die Kommission einen solchen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union ([6]) (im Folgenden „Vorschlag“).

4 Am 18. Juni 2020 ersuchte der Rat der Europäischen Union den Hof, so bald wie möglich eine Stellungnahme zu dem Vorschlag abzugeben. Mit der vorliegenden Stellungnahme wird diesem Ersuchen entsprochen. Sie ergänzt weitere

([1]) ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.
([2]) ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 924, geändert durch die Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 (ABl. L 250 vom 4.10.2018, S. 1) und den Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 (ABl. L 77 I vom 20.3.2019, S. 1).
([3]) COM(2020) 220 final, 2020/0097(COD) vom 2.6.2020.
([4]) Für ausführliche Informationen siehe den Begründungsteil des Vorschlags COM(2020) 220 final, Abschnitt 3, 4. Aufzählungspunkt „Angemessenheit und Vereinfachung der Rechtsvorschriften“, S. 5.
([5]) Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 26. März 2020.
([6]) ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 924.

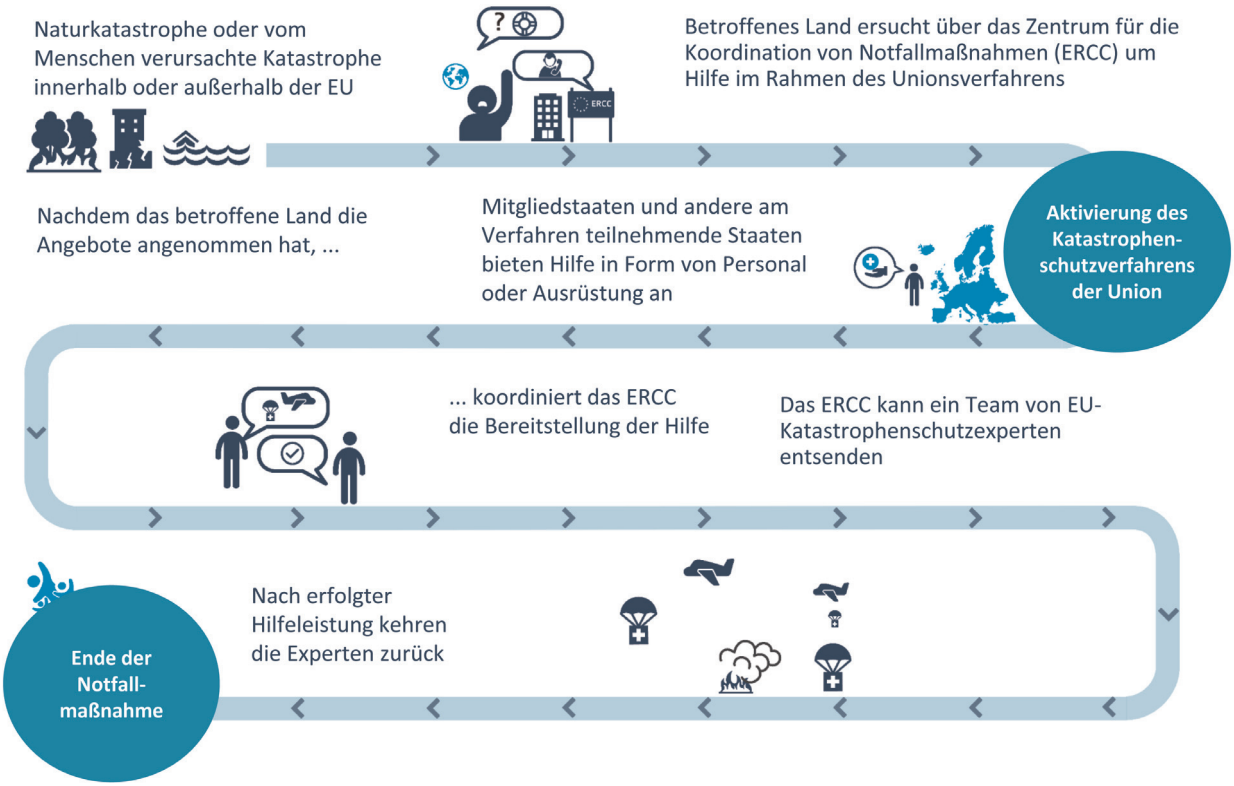
vom Hof veröffentlichte Stellungnahmen, die sich auf die außerordentliche Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds ([7]), auf REACT-EU und die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) ([8]), den Fonds für einen gerechten Übergang ([9]) sowie auf die Aufbau- und Resilienzfazilität ([10]) bezogen.

Das Katastrophenschutzverfahren der Union

5 Das Katastrophenschutzverfahren der Union (UCPM) wurde durch den Beschluss Nr. 1313/2013/EU eingerichtet und sollte zur Umsetzung des Artikels 196 (zum Katastrophenschutz) und des Artikels 222 (zur Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beitragen. Mit dem Katastrophenschutzverfahren der Union wurde angestrebt, die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union (EU) und den anderen teilnehmenden Staaten ([11]) zu verstärken, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu verbessern. Jedes Land der Welt kann um Hilfe im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union ersuchen. ***Kasten 1*** veranschaulicht, wie das UCPM funktioniert.

Kasten 1

Wie funktioniert das Katastrophenschutzverfahren der Union?



Quelle: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

6 Der Rechtsrahmen für das Katastrophenschutzverfahren der Union wurde zweimal geändert. Eine Änderung wurde durch die Verordnung (EU) 2018/1475 ([12]) vorgenommen. Die zweite Änderung erfolgte durch den Beschluss

([7]) Stellungnahme Nr. 3/2020, verabschiedet am 14.4.2020, veröffentlicht am 15.4.2020.
([8]) Stellungnahme Nr. 4/2020, verabschiedet am 13.7.2020, veröffentlicht am 14.7.2020.
([9]) Stellungnahme Nr. 5/2020, verabschiedet am 20.7.2020, veröffentlicht am 22.7.2020.
([10]) Stellungnahme Nr. 6/2020, verabschiedet am 7.9.2020, veröffentlicht am 9.9.2020.
([11]) Island, Nordmazedonien, Montenegro, Norwegen, Serbien und die Türkei sind ebenfalls am Katastrophenschutzverfahren der Union beteiligt.
([12]) Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU (ABl. L 250 vom 4.10.2018, S. 1).

(EU) 2019/420 ([13]), mit dem in Anbetracht grenzüberschreitender Waldbrände sowie von Hochwasser im Hoheitsgebiet von EU-Mitgliedstaaten der „rescEU"-Mechanismus eingerichtet wurde. Im Zuge dieser jüngsten Überarbeitung ([14]) wurden außerdem Bestimmungen eingeführt ([15]), die darauf abzielen, Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen zu mindern. Diesbezüglich sollten bis Dezember 2020 konkrete Maßnahmen ergriffen werden. Da die COVID-19-Pandemie jedoch begann, bevor diese Bestimmungen zum Tragen kamen, war es nicht möglich, ihr volles Potenzial zu bewerten.

Stellungnahme des Hofes zu den vorgeschlagenen Änderungen

7 Das übergeordnete Ziel des Vorschlags ([16]) besteht darin, zu gewährleisten, dass die Union für die Bürgerinnen und Bürger in Europa und darüber hinaus bessere Krisen- und Soforthilfe leisten kann. Die Stellungnahme des Hofes enthält Bemerkungen zu den finanziellen Aspekten und zum Leistungspotenzial des Katastrophenschutzverfahrens der Union.

Bemerkungen zu finanziellen Aspekten

8 Im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ([17]) sollte die Kommission auf EU-Ebene nur dann tätig werden, wenn dies notwendig ist, und zwar auf eine Weise, die nicht über das zur Lösung des Problems erforderliche Maß hinausgeht ([18]). Daraus ergibt sich, dass das Katastrophenschutzverfahren der Union nur dann zur Koordinierung von Hilfe eingesetzt werden darf, wenn eine Krise die Bewältigungskapazitäten eines Landes zu überfordern droht und wenn ein Hilfeersuchen eingegangen ist.

9 Mit anderen Worten ist das Katastrophenschutzverfahren der Union darauf ausgelegt, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zu ergänzen, nicht aber zu ersetzen. Zur Wahrung der vorstehend genannten Grundsätze bedarf es einer gründlichen Bewertung, welche Bewältigungskapazitäten von den Mitgliedstaaten nicht angemessen abgedeckt werden, um die Bereiche zu ermitteln, in denen das Katastrophenschutzverfahren der Union zur Unterstützung herangezogen werden könnte.

Angemessenheit der Aufstockung der Gesamtmittelausstattung nicht ausreichend begründet

10 Der Vorschlag sieht für den Zeitraum 2021-2027 eine Aufstockung der Mittelausstattung des Katastrophenschutzverfahrens der Union auf 3,5 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) vor. Dies entspricht einem Anstieg um 150 % gegenüber der ursprünglichen Mittelausstattung von 1,4 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen). Ein Teil dieses Betrags (1,3 Milliarden Euro) soll direkt aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 bereitgestellt werden (neuer Absatz 1a in Artikel 19). Weitere 2,2 Milliarden Euro sollen im Rahmen des neuen Aufbauinstruments der Europäischen Union (ERI) zur Verfügung gestellt werden (neuer Artikel 19a). Diese Mittel aus dem Aufbauinstrument der Europäischen Union werden gemäß Artikel 21 Absatz 5 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates als externe zweckgebundene Einnahmen gelten ([19]).

11 Diese 150%ige Aufstockung der Haushaltsmittel für das Katastrophenschutzverfahren der Union im Zeitraum 2021-2027 wurde auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates im Juli 2020 bestätigt: Der Rat beschloss, die Gesamtmittelausstattung des UCPM von ursprünglich 1,2 Milliarden Euro auf 3 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) anzuheben. In realen Werten sind die im Vorschlag und die im Beschluss des Rates genannten Beträge identisch, da sie im Vorschlag zu jeweiligen Preisen und im Beschluss zu Preisen von 2018 ausgedrückt sind. Letztendlich beliefen sich die Mittelzuweisungen aus dem MFR 2021-2027 auf 1,1 Milliarden Euro. Weitere 1,9 Milliarden Euro wurden im Rahmen des Instruments „NextGenerationEU" (NGEU) zur Verfügung gestellt ([20]). Außerdem richtete der Rat für das Katastrophenschutzverfahren der Union eine neue Budgetkontierung ein. Es fällt nun unter Rubrik 2 „Zusammenhalt, Resilienz und Werte" und nicht unter Rubrik 5, die in „Sicherheit und Verteidigung" umbenannt wurde (siehe ***Kasten 2***).

([13]) Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union (ABl. L 77 I vom 20.3.2019, S. 1).
([14]) ABl. L 77 I vom 20.3.2019, S. 1.
([15]) Artikel 6 („Risikomanagement"), Artikel 21 („Förderfähigkeit von Präventions- und Vorsorgemaßnahmen"), Artikel 23 („Förderfähigkeit von Maßnahmen in Verbindung mit Ausrüstungen und Einsätzen"), Artikel 32 („Durchführungsrechtsakte").
([16]) Aufbauend auf dem Vorschlag der Kommission COM(2019) 125 vom 7.3.2019, der sich auf die Haushaltsbestimmungen des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU beschränkt und mit dem Vorschlag der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 (COM(2018) 321) vom 2.5.2018 im Einklang steht.
([17]) Artikel 5 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1).
([18]) Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung (SWD(2017) 350) vom 7.7.2017, S. 4, Kapitel I.2 (*liegt nur in englischer Sprache vor*), https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de.
([19]) ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.
([20]) Am 28. Mai 2020 schlug die Kommission zur Unterstützung der Erholung der EU nach der COVID-19-Pandemie ein Aufbauinstrument der Europäischen Union vor (COM(2020) 441 final), das vom Rat nun als „NextGenerationEU" bezeichnet wird.

Kasten 2

MFR und NGEU: vom ursprünglichen Vorschlag der Kommission von Mai 2018 zur im Juli 2020 vom Europäischen Rat erzielten Einigung

	Vorschläge der Kommission				Schlussf. des Rates
	MFR		ERI (NGEU)	UCPM	MFR und NGEU
	2018		2020		
	Mai		Mai	Juni	Juli
(in Milliarden Euro)	*jeweilige Preise*	*Preise von 2018*	*Preise von 2018*	*jeweilige Preise*	*Preise von 2018*
Rubrik 2					
„Zusammenhalt und Werte“	442,4	392,0			
„Zusammenhalt, Resilienz und Werte“					377,8
UCPM					1,1
Rubrik 5					
„Resilienz, Sicherheit und Verteidigung“	27,5	24,3			
„Sicherheit und Verteidigung“					13,2
UCPM	1,4	1,2		1,3	
ERI -> NGEU			750,0		750,0
Katastrophenschutz/rescEU			2,0	2,2	1,9
UCPM/Katastrophenschutz insgesamt	**1,4**	**1,2**		**3,5**	**3,0**

Legende: *Vom Rat vorgenommene Änderungen bei der Budgetkontierung*

Änderungen zwischen der Zeit vor/nach COVID-19 (jeweilige Preise/Preise von 2018)

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage öffentlich verfügbarer Dokumente.

12 Der Hof bewertete, ob der Vorschlag eine klare Interventionslogik enthält, aus der hervorgeht, wie die EU-Mittel einen ermittelten Bedarf decken werden, und die den Mehrwert der EU-Unterstützung aufzeigt. Der Kommission zufolge sind „vorläufige Lehren aus der COVID-19-Pandemie, die in enger Zusammenarbeit mit den relevanten Interessengruppen sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene gezogen wurden, in den Vorschlag eingeflossen und haben so zu einer gründlichen Bewertung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen beigetragen“ ([21]). Nach Ansicht des Hofes handelt es sich hierbei um eine Überbewertung, da der Vorschlag aufgrund der Dringlichkeit der Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch nicht der üblichen Folgenabschätzung oder den üblichen Verfahren zur Konsultation der Interessenträger unterzogen wurde.

13 Der Vorschlag sieht weitere Aufgaben für das Katastrophenschutzverfahren der Union vor ([22]). Er erhält jedoch keine Angaben zu den geschätzten Kosten, die mit diesen Aufgaben verbunden sind. Aus Sicht des Hofes sind diese Angaben erforderlich, um die vorgeschlagene erhebliche Aufstockung der Mittelausstattung zu begründen.

14 In Anbetracht der vorstehenden Punkte ist der Hof nicht in der Lage zu bestimmen, ob die vorgeschlagene Mittelausstattung zur Erreichung der angestrebten Ziele angemessen ist.

([21]) Begründungsteil des Vorschlags, Abschnitt 3, dritter Aufzählungspunkt: „Folgenabschätzung“, S. 5.

([22]) Beispielsweise die Unterstützung sektor- und grenzübergreifender Ansätze, die Schaffung strategischer Reserven an medizinischer Ausrüstung auf EU-Ebene, der Aufbau medizinischer Evakuierungskapazitäten und die Einrichtung medizinischer Notfallteams.

Die Einführung der Möglichkeit der direkten Beschaffung hat das Potenzial, die Krisenreaktion der EU zu beschleunigen

15 Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union in seiner derzeitigen Form kann die Kommission die Mitgliedstaaten durch direkte Finanzhilfen oder die gemeinsame Beschaffung von rescEU-Kapazitäten im Namen der Mitgliedstaaten unterstützen ([23]). Im Rahmen der Vereinbarung über die gemeinsame Beschaffung ([24]) koordiniert die Europäische Kommission das Beschaffungsverfahren. Sie erhebt den Bedarf der Mitgliedstaaten, arbeitet die technischen Spezifikationen aus, organisiert das Beschaffungsverfahren, bewertet die Angebote und vergibt die Aufträge. Die Mitgliedstaaten können dann im Rahmen der geschlossenen Verträge individuelle Bestellungen vornehmen und medizinische Ausrüstung erwerben.

16 In Krisensituationen lassen die geltenden Rechtsvorschriften ([25]) Ausnahmen von den Beschränkungen zu, die normalerweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu beachten sind. Insbesondere können Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung angewandt werden, „soweit dies unbedingt erforderlich ist, wenn äußerst dringliche, zwingende Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen, die der betreffende öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die Fristen einzuhalten […]" ([26]). Ebenso heißt es in den detaillierten Vergabevorschriften in Anhang I der Haushaltsordnung, dass der öffentliche Auftraggeber „ohne vorherige Veröffentlichung einer Vertragsbekanntmachung ungeachtet des voraussichtlichen Vertragswerts Verträge im Verhandlungsverfahren vergeben [kann,] […] soweit dies unbedingt erforderlich ist, da dringliche, zwingende Gründe im Zusammenhang mit nicht vorhersehbaren Ereignissen es nicht zulassen, die Fristen […] einzuhalten, und die Rechtfertigung einer solchen äußersten Dringlichkeit nicht dem öffentlichen Auftraggeber zuzuschreiben ist" ([27]). Am 1. April 2020 gab die Kommission Leitlinien ([28]) heraus, in denen sie erklärte, „mit Blick auf eine Situation wie die derzeitige COVID-19-Krise, die mit einer extremen und unvorhersehbaren Dringlichkeit einhergeht, enthalten die EU-Richtlinien keine verfahrenstechnischen Beschränkungen".

17 Der Kommission zufolge hätten direkte Beschaffungskapazitäten der Kommission eine raschere Reaktion auf EU-Ebene erlaubt, da es vier Wochen gedauert habe, bis die überlasteten Mitgliedstaaten ihr erstes Beschaffungsverfahren eingeleitet hätten ([29]). Bislang wurden im Zusammenhang mit COVID-19 vier gemeinsame Vergabeverfahren eingeleitet, deren Wert sich zusammengenommen auf maximal 3,5 Milliarden Euro beläuft ([30]). Die geltenden Rechtsvorschriften über gemeinsame Vergabeverfahren weisen jedoch bestimmte inhärente Beschränkungen auf. Eine solche Beschränkung besteht darin, dass die Kommission für die Unterzeichnung des Rahmenvertrags verantwortlich ist, aber nur die Mitgliedstaaten die Ausrüstung im Rahmen einer vorab festgelegten Quote direkt erwerben können. Dies bedeutet, dass die Kommission nicht in der Lage ist, Vorräte eigenständig anzulegen, was den Beitrag einschränkt, den sie für die Vorsorge auf EU-Ebene insgesamt leisten kann.

18 Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission in Notfällen, die mit der COVID-19-Krise vergleichbar sind, zur direkten Beschaffung befugt werden soll. Nach Ansicht des Hofes könnte die Kommission dadurch in künftigen ähnlichen Situationen rascher reagieren und der operative Aufwand für die Mitgliedstaaten könnte verringert werden. Wenn das Katastrophenschutzverfahren der Union im Zusammenhang mit der direkten Beschaffung seiner komplementären Rolle gerecht werden soll (siehe Ziffer **9**), ist es jedoch von wesentlicher Bedeutung, dass die Beschaffungen der EU die Beschaffungen der von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten in vollem Maße ergänzen. Bestimmte wichtige Instrumente zur Gewährleistung dieser Komplementarität sind bereits vorhanden: In den Artikeln 5 und 6 des Beschlusses über das Katastrophenschutzverfahren der Union wird verfügt, dass regelmäßige Risikobewertungen als Präventionsmaßnahmen vorzunehmen sind. Die Mitgliedstaaten sind zudem verpflichtet, über das Zentrum für die Koordination von

([23]) Artikel 12 Absatz 3 des geänderten Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union.

([24]) In Artikel 5 „Gemeinsame Beschaffung medizinischer Gegenmaßnahmen" des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG (ABl. L 293 vom 5.11.2013, S. 1) sind die Bedingungen festgelegt, unter denen gemeinsame Beschaffungsverfahren durchgeführt werden können. Ihnen muss eine Vereinbarung über die gemeinsame Beschaffung vorausgehen.

([25]) Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) („Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe") und Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1) („Haushaltsordnung").

([26]) Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 2014/24/EU.

([27]) Nummer 11.1 Buchstabe c von Anhang I der Haushaltsordnung.

([28]) Leitlinien der Europäischen Kommission zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation (ABl. C 108 I vom 1.4.2020, S. 1).

([29]) „Obwohl die Kommission rasch auf den Ausbruch der Pandemie reagiert hat, indem sie medizinische Vorräte der Union anlegte, wurde das erste Beschaffungsverfahren erst etwa vier Wochen nach den ersten bestätigten Fällen von COVID-19 in Europa eingeleitet. Dies lag daran, dass die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt selber mit der Krise so beschäftigt waren, dass es nicht möglich war, rescEU-Kapazitäten rasch zu beschaffen und in den Einrichtungen der Mitgliedstaaten zu lagern." Begründungsteil des Vorschlags, Abschnitt 3, vierter Aufzählungspunkt: „Angemessenheit und Vereinfachung der Rechtsvorschriften", S. 5.

([30]) Europäische Kommission, EU-Hilfe für Medizin und Gesundheitswesen: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_de.

Notfallmaßnahmen Informationen über ihre verfügbaren operativen Kapazitäten bereitzustellen, und Artikel 34 Absatz 2 des Beschlusses über das Katastrophenschutzverfahren der Union schreibt Kapazitätsbewertungen vor ([31]).

Durch die indirekte Mittelverwaltung kann flexibler für eine wirtschaftliche Haushaltsführung im Bereich der Maßnahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union gesorgt werden, sie ist jedoch auch mit Risiken verbunden

19 Die Kommission schlägt vor, als Methode des Haushaltsvollzugs neben der direkten Mittelverwaltung, die sie bislang angewandt hat, auch die indirekte Mittelverwaltung zuzulassen ([32]). In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union an die in Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung genannten Einrichtungen übertragen wird. Die indirekte Mittelverwaltung wird von der Kommission bereits in Notfällen und bei humanitären Hilfsmaßnahmen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU angewandt. Nach Ansicht des Hofes wird dies die Flexibilität in Krisen erhöhen.

20 Im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung wenden die Durchführungspartner bei der Durchführung von Maßnahmen ihre eigenen Verwaltungsverfahren an. Folglich hängt die Wirksamkeit der im Rahmen dieser Art der Mittelverwaltung durchgeführten Maßnahmen von den Kapazitäten und dem Fachwissen der Durchführungspartner ab.

21 Insofern ist eine gründliche vorherige Bewertung der potenziellen Durchführungspartner von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die im Bereich des Katastrophenschutzverfahrens der Union unter indirekter Mittelverwaltung durchgeführten Maßnahmen ordnungsgemäß sind und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entsprechen. Gemäß Artikel 154 Absätze 3 bis 4 der Haushaltsordnung muss die Kommission eine Bewertung der von den potenziellen Durchführungspartnern angewandten Vorschriften und Verfahren vornehmen, bevor sie einen Vertrag mit ihnen schließt ([33]).

22 Trotz dieser in der Haushaltsordnung festgelegten Anforderungen deckte der Hof im Zuge seiner jüngsten Prüfungsarbeiten einige Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehler bei Soforthilfemaßnahmen unter indirekter Mittelverwaltung auf, etwa die Nichtförderfähigkeit von Kosten ([34]).

Schutz der finanziellen Interessen der Union und Vor-Ort-Kontrollen des Hofes

23 Generell ist der Hof der Auffassung, dass seine Prüfungsrechte durch den neuen Erwägungsgrund 19 und den Hinweis auf die Anwendung der Haushaltsordnung in den Artikeln 25 und 27 des Vorschlags ausreichend geschützt sind. Er befürchtet jedoch, dass Artikel 27 den Umfang der Prüfungsrechte des Hofes für Leser in Drittländern möglicherweise nicht hinreichend deutlich macht. Diese Befürchtungen ergeben sich daraus, dass es im Artikel heißt, OLAF habe das Recht auf Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, wohingegen das Recht des Hofes, ebenfalls solche Kontrollen durchzuführen, keine Erwähnung findet.

24 Dieser fehlende Hinweis auf die Prüfungsrechte des Hofes stellt ein Problem dar. Das Recht des Hofes auf Durchführung von Prüfungen an Ort und Stelle bei allen Einrichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, sowie in den Räumlichkeiten der Empfänger von Mitteln der Union ist in den Verträgen und in der Haushaltsordnung verankert. Lesern, die sich mit dem institutionellen Gefüge der EU auskennen, ist dieses Konzept vertraut. Für Leser in Drittländern und für Dritte, die mit den EU-Rechtsvorschriften weniger vertraut sind, ist ein Hinweis in den Erwägungsgründen aber möglicherweise nicht klar genug. Um hier Abhilfe zu schaffen, schlägt der Hof vor, die Parenthese „einschließlich Kontrollen [an Ort und Stelle]“ in den ersten Satz von Artikel 27 zu verschieben. Sie sollte dann aus dem zweiten Satz gestrichen werden, um eine Wiederholung zu vermeiden.

([31]) „Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre einen Bericht […] vor. Der Bericht enthält Informationen über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Kapazitätsziele und der Beseitigung der verbleibenden Lücken […] unter Berücksichtigung der Einrichtung der rescEU-Kapazitäten […]. Der Bericht enthält ferner einen Überblick über die Haushalts- und Kostenentwicklungen im Zusammenhang mit den Bewältigungskapazitäten sowie eine Bewertung der Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus dieser Kapazitäten.“

([32]) Neuer Artikel 25: „[…] Die Kommission führt die finanzielle Unterstützung der Union im Einklang mit der Haushaltsordnung im Wege der direkten oder der indirekten Mittelverwaltung mit Einrichtungen gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung aus.“

([33]) „[Die Kommission stellt] sicher, dass die finanziellen Interessen der Union in gleichem Maße geschützt werden wie im Falle des Haushaltsvollzugs durch die Kommission“ (direkte Mittelverwaltung). „Zu diesem Zweck bewertet die Kommission die Systeme, Vorschriften und Verfahren der Personen oder Stellen, die Unionsmittel ausführen, sofern sie beabsichtigt, sich zur Umsetzung der Maßnahme auf diese Systeme, Vorschriften und Verfahren zu stützen, oder wendet geeignete Aufsichtsmaßnahmen […] an.“

([34]) Jahresbericht 2019 (wird demnächst veröffentlicht) (Kapitel 7 — Rubrik 3 des MFR) — Illustration 7.3 „Zu hoch angegebene Lohn-/Gehaltskosten“ und Jahresbericht 2019 zu den EEF (wird demnächst veröffentlicht) — Illustration 5 „Beispiele für quantifizierbare Fehler“.

Anmerkungen zum Leistungspotenzial des Katastrophenschutzverfahrens der Union

Mindestausgabenniveau für die einzelnen Säulen (Prävention, Vorsorge und Bewältigung) ist nicht garantiert

25 Die Krisenreaktionsstrategie der EU fußt auf drei Säulen: Prävention, Vorsorge und Bewältigung. In Anhang I des Beschlusses über das Katastrophenschutzverfahren der Union sind für jeden dieser Grundpfeiler Mindestfinanzierungssätze (mit einer Flexibilität von 8 Prozentpunkten in beide Richtungen) festgelegt:

— Prävention: 20 % ± 8 Prozentpunkte, d. h. zwischen 12 % und 28 %.

— Vorsorge: 50 % ± 8 Prozentpunkte, d. h. zwischen 42 % und 58 %.

— Bewältigung: 30 % ± 8 Prozentpunkte, d. h. zwischen 22 % und 38 %.

26 Diese Prozentsätze garantieren, dass den einzelnen Säulen in jedem Fall ein Mindestbetrag zugewiesen wird. Der Hof hält dies für sinnvoll. In ihrem Vorschlag argumentiert die Kommission jedoch, Anhang I habe die Flexibilität bei der Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch behindert. Sie schlägt daher vor, den Anhang zu streichen. Infolgedessen würde es keine Mindestfinanzausstattung für jede strategische Säule geben.

27 Die Kommission begründet diese vorgeschlagene Streichung mit der Feststellung, dass „die in Anhang I aufgeführten Prozentsätze offenbar keine ausreichende Flexibilität [bieten], damit die Union die von ihr gesetzten Ziele erreichen kann. In einer Notsituation führen die Prozentsätze in Anhang I zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand und können die Flexibilität einschränken, die zur Anpassung an den Katastrophenbedarf in einem bestimmten Jahr erforderlich ist“ ([35]).

28 Im Begründungsteil des Vorschlags heißt es: „Langfristig sind die Prävention von Katastrophen und die Verringerung ihrer Auswirkungen durch eine verbesserte Katastrophenvorsorge kostenwirksamer als Maßnahmen zur Bewältigung einer Krise […]“. Die Vorsorge bildet das Rückgrat des Krisenmanagements; seit der Einführung des Katastrophenschutzverfahrens der Union war dies ein zentrales Konzept. Aus Sicht des Hofes würde die Streichung von Anhang I bedeuten, dass eine Mindestfinanzausstattung für jede der strategischen Säulen nicht mehr garantiert ist. Seiner Auffassung nach sollte in den Rechtsvorschriften darauf hingewiesen werden, dass die Kommission in alle drei strategischen Säulen (Prävention, Vorsorge und Bewältigung) des Katastrophenmanagement-Zyklus investieren sollte.

Die Überwachung einiger neuer Tätigkeiten des Katastrophenschutzverfahrens der Union weist Lücken auf

29 Der Vorschlag enthält lediglich den folgenden zusätzlichen Hauptindikator: „Zahl der zur Hilfeleistung in Überforderungssituationen eingerichteten rescEU-Kapazitäten“ ([36]).

30 Für einige der neuen Tätigkeiten und Ziele, die für das Katastrophenschutzverfahren der Union vorgeschlagen werden, ist weder ein Indikator noch eine spezifische Überwachung vorgesehen. Darunter fällt Folgendes:

— die Ausgaben für direkte und gemeinsame Beschaffungen;

— die Maßnahmen unter indirekter Mittelverwaltung unter den Gesichtspunkten der Vereinfachung/Bewältigung/Wirksamkeit;

— die Verstärkung der sektorübergreifenden und gesellschaftlichen Vorsorge;

— die neue Rolle der operativen Koordinierung und Überwachung des Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC);

— die Steigerung der Investitionen in die Katastrophenvorsorge auf Unionsebene.

31 Nach Ansicht des Hofes sollte der Vorschlag zusätzliche Indikatoren enthalten, mit denen die vorstehenden Punkte spezifisch überwacht werden.

([35]) Begründungsteil des Vorschlags COM(2020) 220 final, Abschnitt 5, zweiter Aufzählungspunkt: „Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags“, S. 7.

([36]) Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags.

32 Da im Vorschlag zudem keine Mindestausgaben für jede der drei zentralen strategischen Säulen der EU-Strategie für Notfallmaßnahmen (Prävention, Vorsorge und Bewältigung) festgelegt sind, hält der Hof es für sinnvoll, für jede dieser Säulen einen Mechanismus für die Berichterstattung über die tatsächlichen Ausgaben im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union vorzusehen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 28. September 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Klaus-Heiner LEHNE
Präsident