

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe

Folgenabschätzung (SWD(2012)0266, SWD(2012)0265 (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe (COM(2012)0514).

- **Hintergrund**

Dieser Vermerk soll eine erste Analyse der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission, dem Begleitdokument zum Vorschlag für eine **Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe** liefern.

Sowohl der Rat als auch das **Europäische Parlament¹ haben erklärt, dass sie eine solche Initiative ausdrücklich unterstützen und dabei die Schlüsselrolle der Union bei der Förderung des Freiwilligendienstes erneut bestätigt.**

Artikel 214 Absatz 5 AEUV, eingeführt durch den Vertrag von Lissabon, sieht die Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe (EVHAC) vor, um jungen Europäern die Möglichkeit zu geben, einen Beitrag zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union zu leisten. Die Kommission hat vorgeschlagen, im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 eine Mittelzuweisung in Höhe von 210 Millionen Euro für das Freiwilligenkorps vorzusehen.

- **Erfassung des zugrunde liegenden Problems**

Obwohl die Einrichtung eines EVHAC im AEUV vorgesehen ist und die Kommission daher verpflichtet ist, einen Vorschlag zu unterbreiten, zeigt die Folgenabschätzung (FA), warum gehandelt werden muss. Sie analysiert die aktuelle Situation, in der ein Aufwärtstrend bei der Anzahl Freiwilliger in der EU in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen ist. Die FA zeigt Mängel und Lücken auf, die verhindern, dass die Freiwilligentätigkeit bei der Unterstützung humanitärer Hilfsmaßnahmen der EU ihr volles Potenzial entfalten kann. Dazu gehören ein fehlendes strukturiertes EU-Konzept für die Freiwilligentätigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten, eine mangelnde Sichtbarkeit der humanitären Maßnahmen der EU, fehlende

¹ Das Europäische Parlament hat am 9.5.2011 eine schriftliche Erklärung zur Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe angenommen (PE464.468v01-00).

einheitliche Verfahren für die Erfassung und Auswahl von Freiwilligen, zu wenig ausreichend qualifizierte Freiwillige sowie die unzureichende Fähigkeit der Aufnahmeorganisationen sicherzustellen, dass der Beitrag der Freiwilligen den Hilfsempfängern nachhaltig zugutekommt. Dennoch könnte in der FA die zunehmende Zahl humanitärer Krisen und ihre Größenordnung stärker betont sowie herausgestellt werden, dass die EU bei der internationalen humanitären Hilfe präsenter sein muss. Ferner sollte die FA hinsichtlich der aktuellen Situation der Freiwilligentätigkeit bei externen Hilfsmaßnahmen belegen, dass die lokale und internationale Hilfskapazität bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe vielfach stark überfordert sein könnte.

• Ziele des Legislativvorschlags

Das allgemeine Ziel des Legislativvorschlags ist es, den „humanitären Werten der EU und der Solidarität mit hilfsbedürftigen Menschen Ausdruck [zu] geben, indem als verstärkter EU-Beitrag zur globalen Hilfskapazität in humanitären Krisen ein leistungsfähiges und sichtbares Europäisches Freiwilligenkorps gefördert wird.“ (FA, S. 12). Dieses allgemeine Ziel wird durch sechs Einzelziele umgesetzt.

• Geprüfte Optionen

Aufgrund der Unzulänglichkeiten der Option „keine neue EU-Maßnahme“ und der Tatsache, dass die Einrichtung des EVHAC im AEUV gefordert wird, wird die Option „keine neue EU-Maßnahme“ nicht berücksichtigt. Die Erweiterung des Mandats des bestehenden Europäischen Freiwilligendienstes auf das EVHAC wurde anfangs in Betracht gezogen, später jedoch aufgrund der Nachteile verworfen (FA, S. 13).

Basierend auf Ergebnissen aus Anhörungen der beteiligten Interessenträger und auf Erfahrungen in Pilotprojekten benennt die Kommission mehrere „Module“. Diese Module umfassen eine Reihe Aktivitäten, die von dem neuen Freiwilligenkorps unterstützt werden könnten:

1. Entwicklung von Standards für die Erfassung und Auswahl von Freiwilligen
2. Entwicklung eines Zertifizierungsverfahrens für Entsendeorganisationen
3. Unterstützung der Schulung von Freiwilligen in humanitärer Hilfe
4. Schaffung eines EU-Registers qualifizierter Freiwilliger
5. Entwicklung von Standards und eines Zertifizierungsverfahrens für die Betreuung der Freiwilligen in den Aufnahmeorganisationen
6. Unterstützung bei der Entsendung von EU-Freiwilligen
7. Ausbau der Kapazitäten von Aufnahmeorganisationen in Drittländern
8. Einrichtung eines EU-Netzwerks für Freiwillige im Bereich der humanitären Hilfe

Die FA untersucht die potenziellen Folgen von vier zentralen Optionen zur Lösung des Problems. Diese vier Optionen ergeben sich aus der Kombination verschiedener Module, wobei die Anzahl der Module jeweils ansteigt. Option 4 sieht dabei die direkte Verwaltung der Entsendung von Freiwilligen vor. Alle Optionen entsprechen den ermittelten Problemfeldern und würden die Erreichung der spezifischen Ziele ermöglichen, wenn auch in unterschiedlichem Maße (vgl. FA, S. 14). Es gibt jedoch viele Möglichkeiten, die acht verschiedenen definierten Module zu kombinieren, und die Kommission erklärt nicht ausreichend, warum sie gerade diese Kombinationen der Module gewählt hat. Die vier von der Kommission in der FA festgelegten Optionen lauten wie folgt:

1. Option 1 besteht aus den ersten beiden Modulen: Standards für die Erfassung und Auswahl von Freiwilligen und das Zertifizierungsverfahren für Entsendeorganisationen.
2. Option 2 beinhaltet zusätzlich zu den ersten zwei Modulen auch die Module 3 und 5 – hierzu würden dann auch die Schulung von Freiwilligen, die Schaffung eines Registers EU-Freiwilliger und die Entwicklung von Standards und eines Zertifizierungsverfahrens für die Betreuung der Freiwilligen in den Aufnahmeorganisationen gehören.
3. Option 3 beinhaltet neben den ersten fünf Modulen auch die Module 6 und 8 – und umfasst damit die Entsendung von EU-Freiwilligen in Drittländer, den Ausbau der Kapazitäten von Aufnahmeorganisationen und die Einrichtung einer „EU-Gemeinschaft für Freiwillige im Bereich der humanitären Hilfe“. Option 3 würde unter geeigneter Beaufsichtigung durch die Kommission durch eine bestehende Exekutivagentur mit einschlägigen Erfahrungen mit Freiwilligenprogrammen (z. B. EACEA) durchgeführt.
4. Bei Option 4 würden die gleichen Maßnahmen unterstützt wie bei Option 3 (alle 8 Module), allerdings würden hier die einzelnen Komponenten direkt von der Europäischen Kommission verwaltet, einschließlich der Auswahl, Schulung und Entsendung der Freiwilligen.

Die Kommission empfiehlt Option 3 als effizienteste und wirksamste Option zur Lösung der festgestellten Probleme.

- **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 214 Absatz 5 AEUV, der EU-Maßnahmen in diesem Bereich vorsieht. In der FA wird auf den Mangel an qualifizierten Freiwilligen im Bereich der humanitären Hilfe hingewiesen. Diesem könnte auf EU-Ebene durch die Entwicklung von Lehrplänen und Methoden und durch die Unterstützung von Schulungsmaßnahmen, die sich auf nationaler Ebene sonst nicht organisieren lassen, besser begegnet werden.

- **Umfang der Folgenabschätzung**

Die Kommission untersucht alle Optionen in Hinblick auf die Kosten und prüft, inwiefern jede einzelne Option zu den spezifischen formulierten Zielen beiträgt. Außerdem liefert die FA für jede Option eine übersichtliche Tabelle, in der die Folgen für die verschiedenen Akteure dargelegt werden: Entsendeorganisationen der EU, EU-Freiwillige, Aufnahmeorganisationen und die lokale Bevölkerung in Drittländern. (Eine Praxis, die sich auch für zukünftige ähnlich gelagerte Vorschläge der Kommission empfiehlt).

Man kann argumentieren, dass die Einrichtung des EVHAC gewisse Folgen für andere internationale, regionale, nationale oder lokale humanitäre Hilfsorganisationen und für etablierte Freiwilligenorganisationen haben könnte. Idealerweise hätten diese Folgen von der GD ECHO eingeschätzt werden müssen.

- **Datenqualität, Forschung und Analyse**

Die Kommission erläutert die Annahmen und Methoden, die sie für die Kalkulation der Kosten jeder Option zugrunde gelegt hat. Die Kommission hat eine *quantitative* Bewertung der Kosten zur Einrichtung des Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe vorgelegt. Die Durchführungskosten für den Zeitraum 2014-2020 liegen für Option 1 bei 3 Millionen Euro, für Option 2 bei 52 Millionen Euro, für Option 3 bei 210 Millionen Euro und für Option 4 bei 212 Millionen Euro. Offenbar entstehen keine Sozialkosten, und die Umweltkosten, die durch die Entsendung von Freiwilligen entstehen, werden nicht quantifiziert und zu den übrigen Kosten gerechnet.

Obwohl die positiven Auswirkungen jeder einzelnen Option herausgearbeitet und beschrieben und die Kosten jeder Option „monetarisiert“ werden, erfolgt keine quantitative Messung der Vorteile. Daher ist ein Vergleich des Nettonutzens der einzelnen Optionen nicht möglich.

- **Auswirkungen auf den Haushaltsplan bzw. die öffentlichen Finanzen**

Die FA stellt für jede Option Auswirkungen auf den EU-Haushalt dar. Die Kommission hat im MFR für den Zeitraum 2014-2020 bereits eine Zuteilung von 210 Millionen Euro vorgeschlagen, entsprechend der für Option 3 vorgeschlagenen Summe.

- **Beziehungen zu Drittstaaten**

Die Kommission macht geltend, dass die Einrichtung des EVHAC (indem jungen Europäern die Möglichkeit gegeben wird, einen Beitrag zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union zu leisten) zur globalen Hilfskapazität der EU beitragen sollte, in humanitären Krisen weltweit schnell, sichtbar, effizient und wirksam zu reagieren und dass sich dies positiv auf ihre Beziehungen zu bedürftigen Drittländern auswirken würde. Auch wenn diese Folge nicht eindeutig messbar ist, gehen aus den Tabellen der FA die positiven und negativen Folgen einer Intervention des EVHAC für Aufnahmeorganisationen und die lokale Bevölkerung hervor.

- **Konsultation der Interessengruppen**

Die beteiligten Interessengruppen, darunter die wichtigsten humanitären Hilfs- und Freiwilligenorganisationen und die Mitgliedstaaten, wurden von Beginn an ab Anfang 2010 kontinuierlich in den Prozess zur Entwicklung des Konzepts des Freiwilligenkorps einbezogen.

Im September 2010 und im Juni 2011 wurden zwei Konferenzen organisiert (in Brüssel und Budapest), an denen humanitäre Organisationen und NRO, Europäische Freiwillige, Vertreter der Mitgliedstaaten und andere Entsendeorganisationen teilnahmen.

Auch eine öffentliche Online-Konsultation wurde durchgeführt. In Anlehnung an Hinweise des Impact Assessment Board der Kommission (IAB) stellt die GD ECHO vor, welche Erfahrungen in der ersten Pilotprojekt-Runde gemacht wurden und erklärt, inwiefern die Erkenntnisse aus abgeschlossenen oder noch laufenden Pilotprojekten eingeflossen sind.

- **Impact Assessment Board der Kommission**

Der Impact Assessment Board der Kommission nahm am 6. Juni 2012 zum Entwurf der FA Stellung. In der Stellungnahme wurde erklärt, dass die Analyse der FA geeignet ist, um Maßnahmen in dem Bereich zu rechtfertigen, es wurden aber einige Verbesserungsvorschläge gemacht. Wie vom IAB gefordert, stellt sich die FA nun in einer vollständigeren, strukturierten und zugänglicheren Form dar und zeigt, dass EU-Maßnahmen erforderlich sind. Die Haupthindernisse einer wirksamen Bereitstellung humanitärer Hilfe und die erarbeiteten Optionen werden deutlicher herausgestellt. Soweit möglich, werden die Optionen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz verglichen. Die in der Stellungnahme des Impact Assessment Board genannten Hinweise werden in der IA offenbar in angemessener Weise berücksichtigt.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der FA**

Die von der Kommission vorgelegte Gesetzesvorlage und die FA scheinen miteinander übereinzustimmen. Erstere enthält keine wesentlichen Elemente, die in der FA nicht behandelt wurden.

Verfasserin: Alina-Alexandra Georgescu

Referat Folgenabschätzungen

Direktion G für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union (GD IPOL)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Folgenabschätzung für den Entwicklungsausschuss (DEVE) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: Dezember 2012

Brüssel © Europäische Union, 2012.

ISBN 978-92-823-4143-8

DOI 10.2861/12087

CAT BA-32-12-573-DE-C