



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 12.3.2024  
COM(2024) 130 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 6 des Beschlusses über ein  
Katastrophenschutzverfahren der Union  
(Beschluss Nr. 1313/2013/EU)**

**Prävention und Management von Katastrophenrisiken in Europa**

## 1. EINLEITUNG

Die **Landschaft des Katastrophenrisikomanagements** hat sich **verändert**. In den letzten Jahren kam es weltweit zu Rekordtemperaturen und zu vielen verheerenden Katastrophenereignissen. Der europäische Kontinent und seine Nachbarschaft wurden von katastrophalen Hitzewellen, Waldbränden, Dürren und Überschwemmungen getroffen. Angesichts des unerwartet raschen Einsetzens des **Klimawandels** werden extreme Wetterereignisse und Bedrohungen für das Leben und die Existenzgrundlagen der Menschen in Zukunft höchstwahrscheinlich noch zunehmen. Darüber hinaus stellen die **sich verschlechternde globale Sicherheitslage und das parallele Auftreten weiterer Bedrohungen und Schocks**, etwa von Gesundheitsgefahren und hybriden Bedrohungen, Erdbeben und Störungen kritischer Infrastrukturen, wachsende Risiken für die europäische Gesellschaft dar.

In Artikel 196 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist festgelegt, dass die EU die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern muss, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten. Die Maßnahmen der EU sollen dabei Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen auf nationaler Ebene unterstützen und ergänzen. 2001 hat die EU ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz eingerichtet, dessen Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Katastrophenbewältigung liegt. Seitdem hat die Kommission die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert. 2013 wurde der Beschluss über das **Katastrophenschutzverfahren der Union** (Union Civil Protection Mechanism, UCPM)<sup>1</sup> angenommen, um diese Arbeit zu konsolidieren und die Notfallbereitschaft auf allen Ebenen zu erhöhen. Wenn die Kapazitäten eines einzelnen Landes durch eine wie auch immer geartete Krise überfordert sind, bildet dieser Mechanismus das operative Rückgrat für die kollektive Reaktion Europas und sorgt für Einsätze sowohl innerhalb der EU (einschließlich der Regionen in äußerster Randlage) als auch außerhalb der EU. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) arbeitet rund um die Uhr und hat bereits umfangreiche und sehr unterschiedliche, manchmal sogar parallele Notfallmaßnahmen (z. B. bei Waldbränden, Überschwemmungen, Pandemien oder der Vertreibung von Menschen) ermöglicht.

Wie in der Mitteilung der Kommission „Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstands“<sup>2</sup> dargelegt, werden die Klimarisiken in den kommenden Jahrzehnten weiter zunehmen, die globalen Durchschnittstemperaturen liegen bereits fast 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau, und Europa erwärmt sich doppelt so schnell wie die Welt im globalen Mittel. Die Notwendigkeit, den gesamten Katastrophenrisikomanagementzyklus weiter zu stärken, war nie dringlicher – von der Risikobewertung und vorausschauenden Maßnahmen über Prävention und Vorsorge bis hin zu Reaktion und Wiederaufbau.

Die Zahl der Hilfeersuchen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union hat im Laufe der letzten zehn Jahre dramatisch zugenommen.

---

<sup>1</sup> Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union in der geänderten Fassung, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 924 (im Folgenden „UCPM-Beschluss“). Beteiligt am Katastrophenschutzverfahren der Union sind die 27 Mitgliedstaaten sowie zehn Teilnehmerstaaten (Island, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und die Türkei; 2022 traten Albanien sowie Bosnien und Herzegowina bei, 2023 Moldau und die Ukraine).

<sup>2</sup> COM(2024) 91 final vom 12.3.2024.

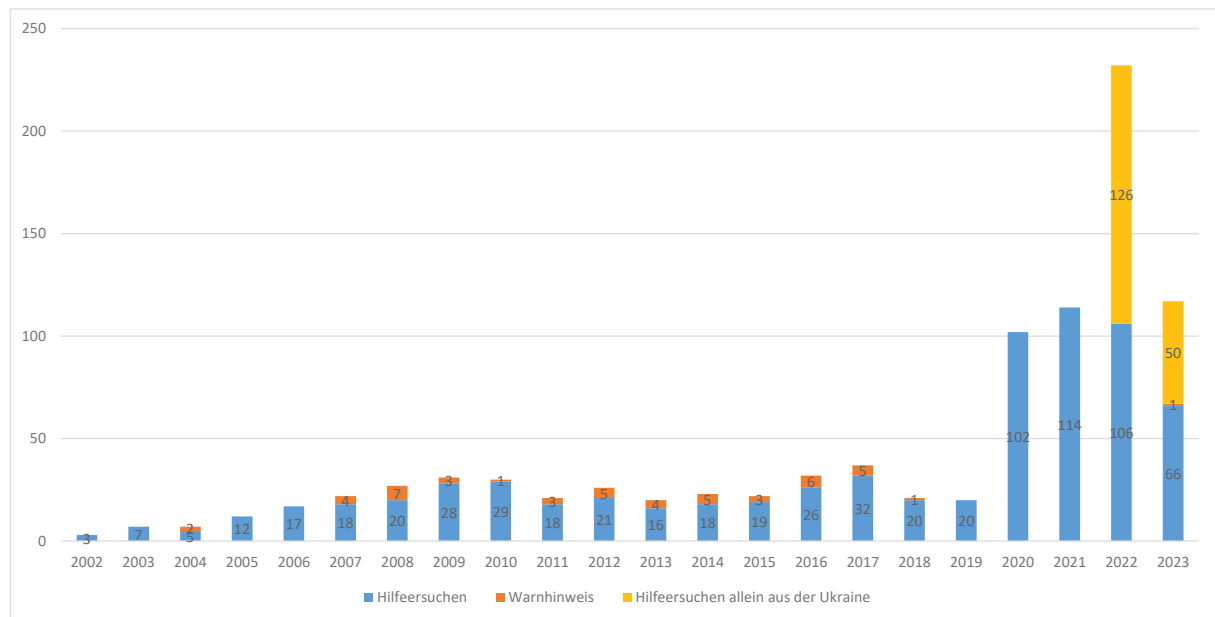


Abbildung 1. Zahl der Hilfeersuchen von EU-Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union, wenn die nationalen Bewältigungskapazitäten überfordert waren. \* 2022 richtete die Ukraine 126 Hilfeersuchen und 2023 weitere 50 Hilfeersuchen an das ERCC, nachdem sie das Katastrophenschutzverfahren der Union kurz vor Beginn der russischen Invasion aktiviert hatte. Quelle: ERCC, Januar 2024.

Seit über zwei Jahrzehnten wird durch diesen Mechanismus zudem die Arbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Katastrophenprävention und -vorsorge unterstützt und ergänzt. Angesichts der zunehmenden Risiken und Herausforderungen im Bereich des Katastrophenmanagements ist es von entscheidender Bedeutung, gemäß Artikel 6 des UCPM-Beschlusses ein wirksames und kohärentes **Katastrophenrisikomanagement** mit angemessener Schwerpunktsetzung auf der **Prävention** einzurichten. Mit diesem Artikel wird ein allgemeiner Rahmen für die Katastrophenprävention eingeführt, um ein höheres Maß an Katastrophenschutz und -resilienz zu erreichen und eine Präventionskultur zu fördern, bei der auch die möglichen Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigt werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g des UCPM-Beschlusses muss die Kommission regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 6 Bericht erstatten. In diesem ersten Bericht an das Europäische Parlament und den Rat werden die **Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 6**<sup>3</sup> vorgestellt und Empfehlungen für ein „zukunftsicheres“ Katastrophenrisikomanagement gegeben. Eine begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>4</sup> enthält ausführlichere Informationen über die Umsetzung von Artikel 6 und die von der Kommission erstellte Analyse der zusammenfassenden Berichte über das Katastrophenrisikomanagement, die die Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten zwischen Ende 2020 und September 2022 zur Verfügung gestellt haben.

<sup>3</sup> Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g des UCPM-Beschlusses „berichtet [die Kommission] dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig innerhalb der Fristen des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe d über die Fortschritte bei der Umsetzung des Artikels 6“.

<sup>4</sup> SWD(2024) 130 vom 12.3.2024.

## 2. MASSNAHMEN ZUR UMSETZUNG VON ARTIKEL 6

In Artikel 6 geht es um das Risikomanagement mit dem übergeordneten Ziel, einen wirksamen und kohärenten Ansatz bei der Katastrophenprävention und -vorsorge zu fördern. Seit 2013 wurde dieser Artikel zweimal überarbeitet.<sup>5</sup> Dieser Abschnitt enthält einen Überblick über die Bestimmungen des Artikels und über die von der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Teilnehmerstaaten zu seiner Umsetzung ergriffenen Maßnahmen. Außerdem werden Empfehlungen für künftige Maßnahmen gegeben.

### **Weiterentwicklung wirksamer und kohärenter Vorgehensweisen für das Risikomanagement auf nationaler Ebene (Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis d, Artikel 6 Absatz 3)**

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis d **müssen die Mitgliedstaaten und die Teilnehmerstaaten<sup>6</sup> Risikobewertungen und Bewertungen der Risikomanagementfähigkeit** auf nationaler oder geeigneter subnationaler Ebene **weiterentwickeln**. Die Länder sind verpflichtet, der Kommission alle drei Jahre eine Zusammenfassung der relevanten Elemente dieser Bewertungen zur Verfügung zu stellen. Außerdem müssen sie ihre **nationale Katastrophenrisikomanagementplanung** weiterentwickeln.

Die Länder haben der Kommission für die Berichtsfristen 2015 und 2018 ihre Berichte zu den nationalen Risikobewertungen übermittelt. Darüber hinaus haben sie der Kommission im Jahr 2017 nationale Berichte zur Bewertung der Risikomanagementfähigkeit vorgelegt. Die Erkenntnisse aus den 2015 und 2018 vorgelegten Berichten wurden im zweiten und im dritten Bericht mit dem Titel „Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face“ (Überblick über die Risiken für Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen in der EU)<sup>7</sup> vorgestellt.

Gemäß Artikel 6 Absatz 3 ist die Kommission verpflichtet, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Teilnehmerstaaten **Leitlinien auszuarbeiten, um die Vorlage der zusammenfassenden Berichte zur Risikobewertung und zur Bewertung der Risikomanagementfähigkeit zu erleichtern.**<sup>8</sup> Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d sind die Länder auch verpflichtet, über **grenzüberschreitende Risiken und Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen** Bericht zu erstatten.

Die Kommission hat gemeinsam mit den Ländern **Leitlinien für die Berichterstattung über das Katastrophenrisikomanagement** entwickelt. Diese Leitlinien wurden 2019 veröffentlicht.<sup>9</sup> Zur ersten Berichterstattungsfrist im Rahmen dieser Leitlinien (Ende 2020)

---

<sup>5</sup> Änderungsrechtsakte: Beschluss (EU) 2019/420 (ABl. L 77 vom 20.3.2019, S. 1); Verordnung (EU) 2021/836 (ABl. L 77 vom 26.5.2021, S. 1).

<sup>6</sup> Gemäß Artikel 28 Absatz 1a des UCPM-Beschlusses müssen die Teilnehmerstaaten an den Maßnahmen im Rahmen des Unionsverfahrens teilnehmen, im Einklang mit den in dem Beschluss festgelegten Zielen, Anforderungen, Kriterien, Verfahren und Fristen. Sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch die Teilnehmerstaaten werden für die Zwecke dieses Berichts im Folgenden als „Länder“ bezeichnet, sofern nicht entweder „EU-Mitgliedstaaten“ oder „Teilnehmerstaaten“ angegeben ist.

<sup>7</sup> SWD(2017) 176 vom 23.5.2017, SWD(2020) 330 vom 30.11.2020.

<sup>8</sup> Die Berichterstattung muss bis Ende Dezember 2020 und anschließend alle drei Jahre erfolgen.

<sup>9</sup> BEKANNTMACHUNG DER KOMMISSION – Leitlinien für die Berichterstattung über das Katastrophenrisikomanagement, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU (2019/C 428/07), ABl. C 428 vom 20.12.2019, S. 8. Diese Leitlinien beziehen sich unter anderem auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEK(2010) 1626 vom 21.12.2010 mit dem Titel „Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management“ als Referenzdokument.

haben 32 der 33 Länder Berichte vorgelegt.<sup>10</sup> Die Erkenntnisse aus diesen Berichten sind in Abschnitt 3 dargelegt.

### **Gegenseitige Begutachtungen zur Stärkung der nationalen Risikomanagementfähigkeit (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e)**

Der **Rahmen für gegenseitige Begutachtungen** ist ein Instrument zur Verbesserung des gegenseitigen Lernens zwischen den Ländern zum Aufbau von Präventions- und Vorsorgekapazitäten. Gegenseitige Begutachtungen sind freiwillig und bringen nationale Expertinnen und Experten aus allen Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten zusammen, die die nationalen Vorgehensweisen des jeweils begutachteten Landes sorgfältig überprüfen.

Insgesamt haben sich 16 Länder für gegenseitige Begutachtungen entschieden, darunter acht derzeitige EU-Mitgliedstaaten, drei Teilnehmerstaaten und mehrere Drittstaaten.<sup>11</sup> Die Kommission hat im Jahr 2020 einen gestärkten und flexibleren Rahmen für gegenseitige Begutachtungen eingeführt. Auch hat sie 2023 als Reaktion auf die schweren Waldbrände der letzten Jahre einen Rahmen für gezielte gegenseitige Begutachtungen zur Verhütung von Waldbränden ausgearbeitet. Der gestärkte Rahmen für gegenseitige Begutachtungen ergänzt den Ausbau der Katastrophenbewältigungskapazitäten auf EU-Ebene durch rescEU. 2024 werden in Griechenland, Italien und dem Bundesland Brandenburg drei gezielte gegenseitige Begutachtungen zu Waldbränden durchgeführt.

### **Stärkung des Verständnisses von Katastrophen durch Verbesserung der Kenntnisse über Katastrophenereignisse (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f)**

Bei der Änderung des UCPM-Beschlusses im Jahr 2021 wurde in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f festgelegt, dass die Mitgliedstaaten und die Teilnehmerstaaten die **Erhebung von Daten über Katastrophenschäden** verbessern müssen, um eine faktengestützte Erstellung von Szenarien sicherzustellen.

Die Kommission hat eine zentrale Plattform für Risikodaten (Risk Data Hub)<sup>12</sup> entwickelt, um Katastrophenrisikodaten, einschließlich Daten über Katastrophenschäden der Länder und anderer Akteure, zu erheben. Anhand der Analyse der nationalen Verfahren zur Erhebung von Daten über Katastrophenschäden, die in den zusammenfassenden Berichten über das Katastrophenrisikomanagement gemeldet werden, zeigt sich, dass nach wie vor zahlreiche Mängel bestehen.<sup>13</sup>

### **Mechanismen zur Stärkung von Prävention und Vorsorge (Artikel 6 Absätze 2 und 4)**

In Artikel 6 Absatz 2 ist ein **spezifischer Konsultationsmechanismus vorgesehen, um die Präventions- und Vorsorgemaßnahmen** in Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten, die anfällig für ähnliche Katastrophenarten sind, **zu verbessern**.

Dieser Mechanismus zur Konsultation einer kleineren Zahl von Ländern zu spezifischen Risiken wurde bislang nicht genutzt, stattdessen fand zwischen allen Ländern ein regelmäßiger und inklusiver Austausch über Katastrophenrisiken statt. Beispiele für solche inklusiven Konsultationen zu spezifischen Risiken sind Treffen zu gewonnenen Erkenntnissen, die

---

<sup>10</sup> Island hat für die Frist 2020 keinen Bericht vorgelegt. Albanien, Bosnien-Herzegowina, Moldau und die Ukraine waren 2020 noch keine Teilnehmerstaaten und unterlagen somit nicht der Berichtspflicht.

<sup>11</sup> BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS, TR sowie Georgien, Tunesien, Algerien und Moldau und das Vereinigte Königreich (damals als EU-Mitgliedstaat).

<sup>12</sup> [DRMKC Risk Data Hub \(europa.eu\)](https://drmkc-risk-data-hub.europa.eu).

<sup>13</sup> Siehe Kapitel 3.

Vorbereitung auf die Waldbrandsaison, der Austausch über die Entwicklung von Frühwarnsystemen und Treffen mit Expertinnen und Experten aus den Ländern zum Thema Katastrophenprävention.

Artikel 6 Absatz 4 sieht einen spezifischen Mechanismus zur Stärkung des Präventions- und Vorsorgeniveaus von Mitgliedstaaten vor, die **häufig Hilfeersuchen für dieselbe Art von Unterstützung aus dem Katastrophenschutzverfahren der Union für dieselbe Katastrophenart stellen (Artikel 6 Absatz 4)**. Wird innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Jahren dreimal um dieselbe Art von Unterstützung für dieselbe Katastrophenart ersucht, muss die Kommission eine sorgfältige Analyse der Gründe für die häufigen Aktivierungen und deren Umstände vornehmen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Analyse kann die Kommission die Entsendung von Expertinnen und Experten vor Ort vorschlagen, eine Beratung anbieten oder Empfehlungen geben. Sie kann auch entscheiden, dass keine Maßnahmen erforderlich sind.

Mit diesem Schwellenwert soll sichergestellt werden, dass die Länder ihre Präventionsarbeit entsprechend der Risikointensität ausbauen.

Die Kommission führt derzeit eine sorgfältige Analyse der Gründe und Umstände der zwischen 2019 und 2023 eingegangenen Hilfeersuchen für jeweils dieselbe Katastrophenart durch, um zu bewerten, ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Mechanismus nach Artikel 6 Absatz 4 erfüllt waren.

### **Unionsziele für Katastrophenresilienz (Artikel 6 Absatz 5)**

Bei der Überarbeitung des UCPM-Beschlusses von 2021 wurden die Unionsziele für Katastrophenresilienz in Artikel 6 Absatz 5 aufgenommen. Diese sind unverbindliche Ziele in Bereichen des Katastrophenschutzes, die von strategischer Bedeutung sind, um die Resilienz der EU und ihrer Mitgliedstaaten und der Teilnehmerstaaten zu erhöhen und so eine gemeinsame Ausgangsbasis für ein besseres Management des Risikos für Katastrophen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen auf mehrere Länder zu schaffen.

Die ersten Ziele der Union für Katastrophenresilienz wurden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten entwickelt und von der Kommission im Februar 2023 angenommen.<sup>14</sup> Sie stärken den Zyklus aus Katastrophenprävention, -vorsorge, -bewältigung und Erholung von der Katastrophe und werden derzeit durch die Kommission und die Mitgliedstaaten umgesetzt.

In Anbetracht der vorstehend beschriebenen Entwicklungen ergeben sich für die weitere **Umsetzung von Artikel 6** folgende Empfehlungen:

#### ***Die Kommission wird***

- weiterhin für die Inanspruchnahme des Rahmens für gegenseitige Begutachtungen als für ein Instrument werben, mit dem die Länder ihre Risikomanagementfähigkeit bewerten können, um sicherzustellen, dass ihre Ansätze bei der Katastrophenprävention und -vorsorge wirksam und kohärent sind;
- die Gründe und Umstände für Aktivierungen des Unionsverfahrens für dieselbe Katastrophenart sorgfältig analysieren, um zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 6 Absatz 4 erfüllt sind;

<sup>14</sup> Empfehlung der Kommission zu den Unionszielen für Katastrophenresilienz, ABl. C 56 vom 15.2.2023, S. 1; Mitteilung der Kommission „Katastrophenresilienzziele der Europäischen Union: sich gemeinsam für künftige Notfälle rüsten“, COM(2023) 61 final vom 8.2.2023.



- die Gründe und Umstände für Aktivierungen für dieselbe Art von Gefahr regelmäßig überwachen und analysieren, um die Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten bei ihren Bemühungen zur Stärkung ihres Präventions- und Vorsorgeniveaus zu unterstützen.

***Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten***

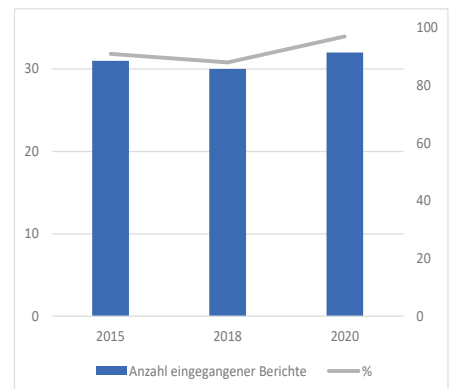
- die Berichterstattungsleitlinien für die zusammenfassenden Berichte über das Katastrophenrisikomanagement überarbeiten, um für den nächsten Berichtszyklus die Umsetzung der Unionsziele für Katastrophenresilienz mitaufzunehmen, und nach Möglichkeiten suchen, um das Berichterstattungsverfahren zu vereinfachen und zu straffen;
- Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Unionsziele für Katastrophenresilienz erreicht werden;
- Maßnahmen ergreifen, um die systematische Erhebung von Daten über Katastrophenschäden zu verbessern.

### 3. ZENTRALE ERKENNTNISSE ZUM KATASTROPHENRISIKOMANAGEMENT UND ZUR KATASTROPHENPRÄVENTION

Die Kommission hat **auf der Grundlage** der ihr von den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten zur Verfügung gestellten zusammenfassenden Berichte **zentrale Erkenntnisse** zum Katastrophenrisikomanagement und zur Katastrophenprävention ermittelt.<sup>15</sup> Falls relevant, werden darin auch die Erkenntnisse aus früheren nationalen Risikobewertungen berücksichtigt, die gemäß Artikel 6 von den Ländern zur Verfügung gestellt wurden (2015, 2018).<sup>16</sup> Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>17</sup> enthält weitere Detailinformationen zu den Erkenntnissen dieser Berichte.<sup>18</sup>

Alle drei Jahre sind der Kommission gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d **nationale Berichte über das Katastrophenrisikomanagement** zur Verfügung zu stellen. Die Berichtsquote ist seit 2013 relativ stabil und hoch, liegt allerdings nicht bei 100 %. Im Jahr 2015 erhielt die Kommission 31 Berichte (von 34), 2018 waren es 30 (von 34), und für die Frist 2020 gingen 32 Berichte (von 33) ein.<sup>19</sup>

*Abbildung 2: Der **Indikator** des Katastrophenschutzverfahrens der Union<sup>20</sup> für die Beobachtung, die Evaluierung und die Bewertung der Anwendung des UCPM-Beschlusses betrifft Artikel 6 und verfolgt die „Fortschritte bei der*



<sup>15</sup> Wenn in diesem Bericht auf nationale Berichte und Erkenntnisse Bezug genommen wird, so sind damit Berichte gemeint, die der Kommission gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d von den 27 EU-Mitgliedstaaten und den sechs Ländern, die Ende Dezember 2020 Teilnehmerstaaten waren (Island, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und Türkei), zur Verfügung gestellt wurden.

<sup>16</sup> Dargelegt in den vorhergehenden Berichten zur Übersicht über Katastrophenrisiken (Overview of risk reports, SWD(2017) 176, SWD(2020) 330 final).

<sup>17</sup> Siehe oben.

<sup>18</sup> Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts war die Berichterstattung für die Frist 2023 noch nicht abgeschlossen, und die vorgelegten Berichte waren noch nicht analysiert. Die Ergebnisse spiegeln nicht unbedingt die neuesten Entwicklungen auf nationaler Ebene wider.

<sup>19</sup> Folgende Länder haben keine Berichte vorgelegt: Montenegro, Nordmazedonien und die Türkei (für die Frist 2015), Lettland, Malta, Montenegro und die Türkei (für die Frist 2018) sowie Island (für die Frist 2020).

<sup>20</sup> Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a (UCPM-Beschluss).

Umsetzung des Rahmens für die Katastrophenprävention, gemessen an der Zahl der Mitgliedstaaten, die der Kommission die Informationen nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d zur Verfügung gestellt haben“.

In den folgenden Abschnitten werden die zentralen Erkenntnisse anhand der Analyse zusammengefasst, die die Kommission zu den Antworten auf die in den Berichterstattungsleitlinien enthaltenen 24 Fragen zu Risikobewertung (Fragen 1-8), Bewertung der Risikomanagementfähigkeit (Fragen 9-20) und prioritären Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen (Fragen 21-24) erstellt hat.

Diese Erkenntnisse werden anhand **acht verschiedener Komponenten des Katastrophenrisikomanagements**, die den Unionszielen für Katastrophenresilienz zugrunde liegen, zusammengefasst. Auf der Basis dieser Erkenntnisse werden in diesem Bericht Empfehlungen zur Schließung von Lücken und zur Beseitigung von Mängeln, zur Verbesserung des Katastrophenrisikomanagements und zur Förderung einer Präventionskultur gegeben.

## **4.1 Verständnis und Antizipation von Risiken**

### **A. Identifikation zentraler Katastrophenrisiken<sup>21</sup>**

*Die seit 2015 am häufigsten gemeldeten zentralen Risiken, die Anlass zur Sorge bieten, werden bestätigt.* Für mindestens zwei Drittel der Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten sind die zentralen Risiken für die Natur und die menschliche Gesundheit Überschwemmungen, extreme Wetterbedingungen, Pandemien, Dürren sowie Waldbrände. Die häufigsten vom Menschen verursachten oder technologischen Risiken sind nukleare und radiologische Risiken, industrielle Risiken und Störungen kritischer Infrastrukturen.

---

<sup>21</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, F3 und F4.



## Entwicklung der von den Ländern in den Jahren 2015, 2018 und 2020 identifizierten

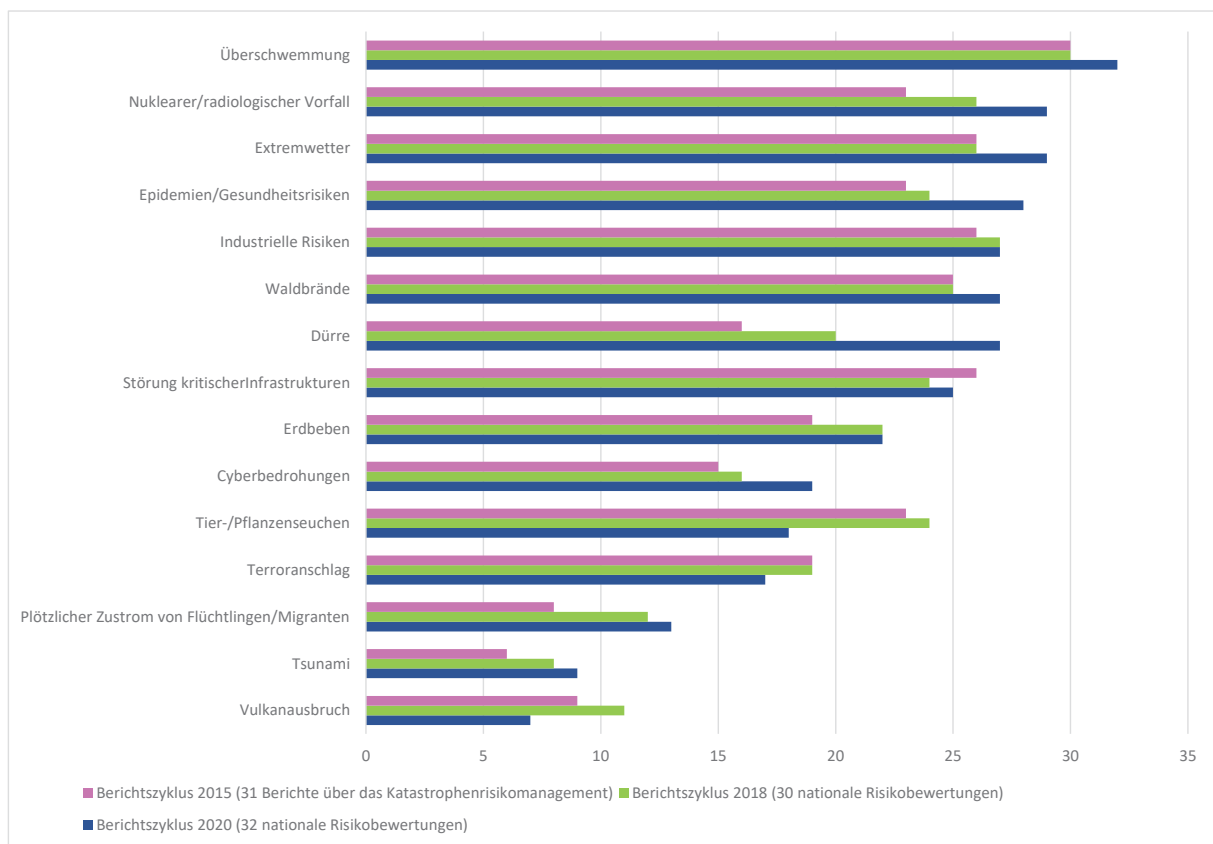


Abbildung 3. Anzahl der Länder, die in den Berichten von 2015, 2018 und 2020 ein bestimmtes Katastrophenrisiko als relevant eingestuft haben. Quellen: Berichte von 2015 („Overview“-Bericht von 2017), Berichte von 2018 („Overview“-Bericht von 2020), Berichte von 2020 (zusammenfassende Berichte über das Katastrophenrisikomanagement, F3).

**In ganz Europa wächst die Sorge bezüglich bestimmter Katastrophenrisiken. Das Risiko, bei dem die Besorgnis am stärksten zugenommen hat, ist das Dürrierisiko.** 2020 haben doppelt so viele EU-Mitgliedstaaten Dürre als relevantes Risiko eingestuft wie 2015. Gewachsen ist auch die Sorge in Bezug auf das Risiko von **nuklearen und radiologischen Vorfällen, Risiken für die menschliche Gesundheit, Cyberbedrohungen, Tsunamis und Bevölkerungsbewegungen, Risiken in Verbindung mit Feststoffen (Erdrutsche, Lawinen, Felssturz und Bodenabsenkungen), geopolitische und gesellschaftliche Risiken, Verkehrsrisiken sowie Umwelt- und chemische Risiken.**<sup>22</sup>

**Die meisten Länder identifizieren derzeit neben neu entstehenden Risiken auch Katastrophenrisiken, die zwar eine geringere Eintrittswahrscheinlichkeit besitzen, aber sehr schwerwiegend sind.** Seit 2019 müssen die Länder **Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen** identifizieren. Die gemeldeten Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen unterscheiden sich von Land zu Land. Die am häufigsten genannten Risiken

<sup>22</sup> Siehe Anhang II der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und den Bericht „Overview of natural and man-made disaster risks the EU may face“, SWD(2020) 3030, Abbildung 21.

dieser Art sind aufgrund ihrer potenziell sehr schwerwiegenden Auswirkungen nukleare und radiologische Risiken, industrielle Risiken und Erdbeben. Zwei Drittel der Länder nennen auch **neu entstehende Risiken** (neu erkannte Bedrohungen bzw. Gefahren oder bekannte Risiken, die mit der Zeit voraussichtlich zunehmen werden). Die am häufigsten gemeldeten neu entstehenden Risiken sind extreme Wetterereignisse, Überschwemmungen, Waldbrände, Pandemien, politische und geopolitische Risiken, Cyberrisiken und Störungen kritischer Infrastrukturen. Dass ein Risiko neu entsteht, kann durch die Intensivierung bestimmter Faktoren, z. B. aufgrund des Klimawandels oder einer erhöhten Anfälligkeit, bedingt sein. Es kann aber auch mit einer veränderten Wahrnehmung von Risiken und veränderten Ansätzen bei der Risikobewertung zusammenhängen. Auch ist es wichtig, wachsam gegenüber **Risiken** zu sein, **die nur von wenigen Ländern angegeben werden**. Einige Länder nennen beispielsweise Sonnenstürme, die erhebliche Störungen von IT-Systemen verursachen können, sowie bestimmte Umwelt- und chemische Risiken, etwa neue invasive Arten und den Verlust an biologischer Vielfalt.

*Nur wenige Länder erfassten die komplexen Wechselwirkungen zwischen Risiken für „Naturkatastrophen“ und „vom Menschen verursachte Katastrophen“, indem sie in ihrer Risikobewertung komplexe, kombinierte und Kaskadeneffekte berücksichtigten.* Fast alle Länder erfassten mehrere „Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen“. Viele Länder verzeichnen auch Auswirkungen und Kaskadeneffekte für die Gesellschaft: Sie berichten über Risiken zu denen eine Vielzahl von Störungen kritischer Dienste oder Versorgungsunterbrechungen gehören, etwa bei der Energie- und Wasserversorgung und in den Finanzsystemen. Nicht alle Länder verweisen explizit auf eine Analyse der Wechselwirkungen solcher Risiken, insbesondere was komplexe, kombinierte und Kaskadeneffekte angeht.

*Die Länder konzentrieren sich überwiegend auf kurzfristige Risiken; das Ausmaß und die Größenordnung des vom Menschen verursachten Klimawandels und der Umweltzerstörung erfordern jedoch, dass in den Risikobewertungen langfristige Veränderungen stärker in den Blick genommen werden.* Die Länder geben vor allem akute (kurzfristige) Risiken wie Überschwemmungen, Waldbrände und extreme Wetterereignisse an, weniger chronische (langfristige) Gefahren.<sup>23</sup> So meldeten beispielsweise nur wenige Küstenstaaten eine erhöhte Anfälligkeit von an der Küste gelegenen Gemeinden oder Infrastrukturen wegen eines steigenden Meeresspiegels oder wegen Küstenerosion, die in Kombination mit extremen Sturmfluten das Hochwasserrisiko an den Küsten erhöhen werden. Als klimabedingte Risiken werden am häufigsten akute Gefahren im Zusammenhang mit Wasser (Überschwemmungen, Dürren, Starkregen) gemeldet, aber auch Gefahren in Bezug auf Temperatur (Waldbrände, Hitzewellen), Wind (Sturm) und feste Massen (Erdrutsche). Als sekundäre Effekte des Klimawandels meldete etwa die Hälfte der Länder Risiken für die menschliche Gesundheit (z. B. Epidemien und Pandemien), und einige wenige Länder gaben größere Bedrohungen durch von Vektoren übertragene Krankheiten aufgrund des Klimawandels an. Etwa ein Drittel der Länder vermerkte verschiedene Formen von Lieferkettenunterbrechungen. Einige Länder vermeldeten Auswirkungen auf bestimmte Wirtschaftszweige wie Landwirtschaft, Energie, Forstwirtschaft, Viehzucht, Wasser, Fischerei, Gesundheitsversorgung und Verkehr.

*Damit Risikobewertungen zukunftsicher sind, ist eine gründlichere Analyse der dem Katastrophenrisiko zugrunde liegenden Faktoren und deren potenzieller Wechselwirkungen erforderlich, doch nur wenige Länder meldeten andere „dynamische“ Risikofaktoren als den Klimawandel.* Zu den zentralen gemeldeten Faktoren, die Einfluss auf Gefahren, Anfälligkeit und Risikoexposition haben, gehört der Klimawandel, dessen Auswirkungen gut dokumentiert

---

<sup>23</sup> Einstufung gemäß dem Durchführungsrechtsakt für die Berichterstattung über Anpassungsmaßnahmen nach dem Klimagesetz, ABl. L 278 vom 26.8.2020, S. 1.

sind. Nur wenige Länder verwiesen auf andere Faktoren, etwa Verstädterung, demografische Entwicklungen und Umweltzerstörung. Genannt wurden auch Entwicklungen im Zusammenhang mit der Globalisierung sowie internationale und geopolitische Entwicklungen und informationstechnologische Entwicklungen und die Digitalisierung.

## **B. Nationale Methoden und Verfahren der Risikobewertung<sup>24</sup>**

*Die nationalen Methoden der Risikoermittlung und -bewertung unterscheiden sich hinsichtlich ihres Umfangs.* Mehr Kohärenz und Konsistenz würde es erleichtern, anhand einer soliden Basis nationaler Risikobewertungen Berichte verschiedener Länder und Risikobewertungen auf europäischer Ebene miteinander zu vergleichen.

*Um die Zukunft verstehen zu können, muss man die Vergangenheit kennen. Die nationalen Verfahren zur Erhebung von Daten über die Folgen vergangener Katastrophenereignisse sind jedoch unsystematisch und höchst unvollständig.* Die Erhebung von Daten über Katastrophenschäden ist von entscheidender Bedeutung, um die Erstellung faktengestützter Szenarien sicherzustellen und die quantitative Risikoanalyse zu verbessern. An den nationalen Berichten wird jedoch deutlich, dass die **Erhebung von Daten über Katastrophenschäden** in fast allen Ländern **hochgradig fragmentiert und unstrukturiert ist**; nur ein einziges Land berichtet über einen kohärenten Ansatz auf nationaler Ebene. Der Umstand, dass kein Land angibt, Risikodaten an die zentrale Plattform für Risikodaten der Europäischen Kommission (Risk Data Hub)<sup>25</sup> zu melden, sollte näher untersucht werden.

*Die Methoden der Risikoermittlung und der Risikoanalyse unterscheiden sich von Land zu Land und nach Art des Risikos.* Etwa ein Drittel der Länder berichtet, für die Risikoermittlung **Einzelgefahr-Szenarien** zu analysieren, während Mehrgefahren-Szenarien seltener Erwähnung finden. Nur wenige Länder informierten über die Kriterien, die sie zur **Identifikation von Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen** verwendet haben. Auch für die **Einstufung von Risiken** verwenden die Länder unterschiedliche Systeme. Während Katastrophenrisiken aufgrund von Naturereignissen klarer eingestuft werden, variiert die Einschätzung bei vom Menschen verursachten, technologischen und gesellschaftlichen Risiken in höherem Maße. Nur einige wenige Länder geben den **zeitlichen Horizont** für ihre Szenarien an. Daher ist schwer nachvollziehbar, wie und in welchem Ausmaß wichtige Treiber wie der Klimawandel berücksichtigt wurden.

Einige Berichte liefern Beispiele für die **Erstellung von Szenarien**, andere beziehen sich auf die **Klimaszenarien** des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen. **Dies geschieht** allerdings **nicht konsequent**, was zu einer Unterschätzung der Risiken führen kann. Die Erklärung von **Unsicherheiten** ist wichtig im Hinblick auf die Transparenz der mit der Risikoanalyse verbundenen Unsicherheiten, z. B. in Bezug auf die Begrenztheit der Daten und die verwendeten Modelle. Nur etwas mehr als ein Viertel der Länder gibt an, Unsicherheiten einzubeziehen. Die Anwendung des **Vorsorgeprinzips** kann dazu beitragen, die Bewertung eines potenziell schwerwiegenden Katastrophenrisikos, dessen Wahrscheinlichkeit nicht genau eingeschätzt werden kann, zu rechtfertigen, doch weniger als ein Viertel der Länder berichtete über solche Vorgehensweisen.

*Die Methoden zur Bestimmung der Risikostufe unterscheiden sich.* Wenn ein Risiko nicht mit probabilistischen und quantitativen Mitteln bewertet werden kann, werden andere

<sup>24</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 und 18.

<sup>25</sup> Wissenszentrum für Katastrophenvorsorge: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub>.

qualitative Ansätze verwendet. Etwa die Hälfte der Länder wendete semiquantitative Ansätze oder qualitative Ansätze an, um das Ausmaß der Auswirkungen zu bestimmen. Bei der Einschätzung der Auswirkungen lässt weniger als die Hälfte der Länder erkennen, **menschliche, wirtschaftliche, ökologische und politische/gesellschaftliche Auswirkungen** zu erfassen. Es gab jedoch einige gute Beispiele von Berichten, in denen die betreffenden Länder ein breiteres Spektrum von Auswirkungen aufzeigten, etwa gesellschaftliche oder finanzielle Auswirkungen oder Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen. Mehr als zwei Drittel der Länder gaben die Signifikanz der einzelnen Risiken anhand einer **Risikomatrix** an.<sup>26</sup>

***Nicht alle Länder berichten über regelmäßige Überprüfungsmechanismen, obwohl regelmäßige Überprüfungen der Risikobewertungen erforderlich sind, um Veränderungen der Risikolandschaft zu erfassen.*** Einige Länder geben an, dass sie Risikobewertungen regelmäßig und in der Regel alle drei Jahre überprüfen. In einigen Ländern werden Überprüfungen durch spezifische Katastrophenereignisse oder Aktualisierungen risikospezifischer Bewertungen ausgelöst<sup>27</sup>, andere überwachen kontinuierlich die Entwicklungen in der Risikolandschaft. In manchen Ländern ist die Überprüfungsfrequenz der Risikobewertung gesetzlich vorgeschrieben.

***Die öffentliche Verfügbarkeit der Ergebnisse von Risikobewertungen ist uneinheitlich.*** Öffentliche Transparenz trägt dazu bei, das Risikobewusstsein zu schärfen, und regt dazu an, zu handeln, um die Katastrophenresilienz zu sichern. Allerdings stellt nur die Hälfte der Länder ihre Risikobewertungen der Öffentlichkeit zur Verfügung, und ein Viertel stellt Links zu öffentlich zugänglichen Risikokarten bereit. Die meisten Länder legten Informationen über die Verfahren der **Risikokartierung** vor. Am häufigsten wurde über Risikokarten zu Überschwemmungen berichtet<sup>28</sup>, gefolgt von Risikokarten zu Waldbränden, Erdbeben und nuklearen/radiologischen Risiken. Informationen über Karten zu grenzüberschreitenden Risiken werden nicht bereitgestellt.

***Es gibt einige gute Beispiele für die Einbeziehung wichtiger Interessenträger in den Prozess der Erstellung von Risikobewertungen.*** In den meisten Ländern sind die **Governance**-Rahmen für die Risikobewertung in den nationalen Rechtsvorschriften verankert. Meist werden sie von Ministerien oder anderen Stellen, die für den Katastrophenschutz zuständig sind, festgelegt. Zu den Interessenträgern gehören Behörden auf nationaler und subnationaler Ebene aus einem breiten Spektrum unterschiedlicher spezialisierter Sektoren (z. B. kritische Infrastrukturen und Verkehr), Hochschulen, Einrichtungen des Privatsektors (z. B. Betreiber kritischer Infrastrukturen) und die Zivilgesellschaft. Der Risikobewertungsprozess selbst ist von zentraler Bedeutung für die Schärfung des Risikobewusstseins wichtiger gesellschaftlicher Akteure, doch in manchen Fällen scheint der dem Katastrophenschutz dienende Risikobewertungsprozess, der mit den Verpflichtungen des Katastrophenschutzverfahrens der Union verbunden ist, isoliert abzulaufen.

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Empfehlungen für das **Verständnis und die Antizipation von Risiken** gegeben:

---

<sup>26</sup> Leitlinien für die Berichterstattung, F5, C 428 vom 20.12.2019, S. 8.

<sup>27</sup> Die Richtlinie 2007/60/EG schreibt regelmäßige Überprüfungen der vorläufigen Hochwasserrisikobewertungen und der Hochwasserrisikomanagementpläne vor; ebenso müssen Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete gemäß der Richtlinie 2000/60/EG alle sechs Jahre aktualisiert werden.

<sup>28</sup> Obwohl gemäß der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 186) für alle EU-Mitgliedstaaten eine Hochwassergefahren- und -risikokartierung vorgeschrieben ist, gaben nicht alle Länder in ihren zusammenfassenden Berichten über das Katastrophenrisikomanagement an, dass Hochwasserkarten verfügbar seien.

***Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten***

- die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen von 2010 mit dem Titel „Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management“ (Risikobewertungs- und -kartierungsleitlinien für das Katastrophenmanagement)<sup>29</sup> überarbeiten mit dem Ziel, die vorausschauende Risikobewertung auf nationaler Ebene weiterzuentwickeln und die Synergien mit den in anderen Bereichen des EU-Rechts (z. B. kritische Infrastrukturen, Gesundheit, Klima und Hochwasserrisikomanagement) erforderlichen Risikobewertungsprozessen zu maximieren;
- den Wissensaustausch zwischen den Ländern und Expertinnen und Experten darüber, wie die Risikobewertungsverfahren weiter verbessert werden können, ausbauen, unter anderem durch das Wissensnetz.

***Die Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten werden aufgefordert,***

- den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Teilnehmerstaaten zu verstärken, wenn es um die Ermittlung und Antizipation von Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen, und neu entstehenden Risiken geht;
- die Verfahren zur Katastrophenrisikobewertung zu stärken, um die Auswirkungen chronischer (langfristiger) Risiken, z. B. des Klimawandels und geopolitischer Risiken, sowie der Auswirkungen akuter (kurzfristiger) Risiken besser zu antizipieren und zu mindern;
- die Synergien mit den Risikobewertungsprozessen zu maximieren, die in den Unionsvorschriften zu anderen Politikbereichen (z. B. kritische Infrastrukturen, Gesundheit, Hochwasserrisiko, Klimapolitik) vorgeschrieben sind;
- die systematische Erhebung von Daten über Verluste und Schäden durch vergangene Katastrophenereignisse zu verbessern, um künftige Risiken besser zu verstehen, und diese Daten über die zentrale Plattform für Risikodaten zur Verfügung zu stellen.

## **4.2 Verbesserung der Katastrophenrisiko-Governance**

### **C. Planung des Katastrophenrisikomanagements<sup>30</sup>**

***Drei Viertel der Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten berichten, dass sie über umfassende Rechtsrahmen für das Katastrophenrisikomanagement verfügen. Oftmals werden diese durch Rechtsvorschriften ergänzt, mit denen subnationale und sektorale Zuständigkeiten festgelegt werden.*** Aus den Berichten geht hervor, dass spezifische Rahmen für das Katastrophenrisikomanagement (z. B. Katastrophenschutzgesetze) durch andere Rechtsvorschriften, wie sektorale oder subnationale Rechtsvorschriften, ergänzt werden. Knapp die Hälfte der Länder berichtet auch über Soft-Law-Maßnahmen und -Strategien zur Ergänzung der rechtlichen Rahmenbedingungen. In den meisten Ländern ist in den zentralen Rechtsakten zum Katastrophenschutz auch die Bewertung der Risikomanagementfähigkeit vorgesehen, einschließlich weiterer Phasen des Katastrophenrisikomanagements.

***Katastrophenrisiken werden in allen Ländern auf nationaler Ebene bewältigt, wobei die regionalen und lokalen Behörden in unterschiedlichem Maße einbezogen werden.*** Die meisten Länder geben an, über unterschiedliche Mechanismen der **vertikalen**

<sup>29</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEK(2010) 1626 vom 21.12.2010).

<sup>30</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 3, 13, 15, 16, 21 und 22.



**Zusammenarbeit** zwischen nationalen und subnationalen Ebenen sowie über Mechanismen der **horizontalen Koordinierung** zu verfügen, an denen eine Vielzahl von Interessenträgern des Katastrophenrisikomanagements wirksam beteiligt ist. Obwohl die mit dem Katastrophenschutz befassten Ministerien und Behörden in erster Linie für die Durchführung von Risikobewertungen zuständig sind, gibt nur ein Drittel der Länder an, ein breites Spektrum von Behörden, die für andere Politikbereiche zuständig sind, oder Interessenträger des Privatsektors einzubinden. Durch eine breite sektorale Einbeziehung in diesen Prozess können jedoch das Risikobewusstsein geschärft und der Prozess verbessert werden.

In zwei Dritteln der Länder koordinieren die für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden den Prozess der Risikobewertung, -vorsorge und -bewältigung. Etwa ein Drittel der Länder gibt an, dass andere sektorale Behörden und der Privatsektor als Akteure für verschiedene Formen der Prävention zuständig sind (z. B. Ministerien für Umwelt, Energie, Wirtschaft, Gesundheit, Landwirtschaft und Forstwirtschaft). Zu den privatwirtschaftlichen Stellen, die für bestimmte Formen der Prävention zuständig sind, gehören beispielsweise solche, die für das Management von industriellen Unfallrisiken und für nukleare Sicherheit verantwortlich sind.

***Mehr als ein Drittel der Länder gibt an, über ein Dokument für die Risikomanagementplanung zu verfügen.*** Etwa ein Viertel der Länder berichtet über eine umfassende nationale Katastrophen- oder Sicherheitsstrategie in irgendeiner Form.<sup>31</sup> Die meisten nennen auch **Präventions- und Vorsorgemaßnahmen** für die von ihnen ermittelten grenzüberschreitenden Risiken und Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen, aber kein Land hat Maßnahmen zur Bewältigung aller ermittelten Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen anzubieten. Die Maßnahmen betreffen in erster Linie die Vorsorge, wie z. B. Frühwarnsysteme, Präventionsmaßnahmen hingegen werden seltener gemeldet. So wurden beispielsweise flächennutzungs- und raumplanungsbezogene Präventionsmaßnahmen für das Management von Überschwemmungen, industriellen Risiken, Erdbeben und Vulkanausbrüchen nur von einigen wenigen Ländern gemeldet.

***Zwar melden die meisten Länder einige Präventions- und Vorsorgemaßnahmen, doch werden nur wenige Informationen darüber bereitgestellt, wie diese Maßnahmen priorisiert wurden und wann sie umgesetzt werden sollen.*** Die nationalen Berichte spielen eine grundlegende Rolle für die Bereitstellung von Informationen über die Risikoermittlung und bilden damit die Basis für Entscheidungen über Investitionen in die Prävention. Das Risikomanagement umfasst auch die Priorisierung, Planung und Finanzierung von Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen und die Benennung der leitenden Behörden. Obwohl die Länder Maßnahmen für grenzüberschreitende Risiken und Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber schwerwiegenden Auswirkungen melden, machen nur sehr wenige von ihnen Angaben zum Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen und zu den entsprechenden Finanzierungsregelungen.

#### **D. Grenzüberschreitendes Risikomanagement<sup>32</sup>**

***Alle Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten ermitteln systematisch zentrale Risiken mit grenzüberschreitendem Charakter. Dies ist von entscheidender Bedeutung für das***

---

<sup>31</sup> Die Länder sind nicht verpflichtet, der Kommission Risikomanagementpläne zur Verfügung zu stellen oder zusammenfassende Informationen darüber vorzulegen. Eine umfassende Bewertung der Fortschritte bei der „Weiterentwicklung und Verfeinerung der Katastrophenrisikomanagementplanung“ war daher nicht möglich.

<sup>32</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 3, 13, 16, 21 und 22.



***Risikomanagement in den hochgradig vernetzten europäischen Ländern.*** Die am häufigsten ermittelten grenzüberschreitenden Risiken sind nukleare und radiologische Vorfälle, Überschwemmungen, Waldbrände sowie Pandemien/Epidemien. Erstmals wurden die Länder aufgefordert, **Verfahren und Maßnahmen auf grenzüberschreitender, interregionaler und internationaler Ebene sowie Maßnahmen zur Bewältigung grenzüberschreitender Risiken** zu nennen. Die Berichte liefern Einblicke in die Governance des Risikomanagements, auch hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beim Management von grenzüberschreitenden Risiken und Risiken mit grenzüberschreitenden Auswirkungen.

***Obwohl die Länderberichte eine Priorisierung der Verfahren und Maßnahmen zum Management der ermittelten Risiken erkennen lassen, scheint es bei diesen Verfahren und Maßnahmen entweder Umsetzungs- oder Berichterstattungslücken zu geben.*** Die meisten **grenzüberschreitenden Maßnahmen** betreffen nukleare und radiologische Risiken, Überschwemmungen, industrielle Unfälle, Waldbrände und Störungen von Infrastrukturen. Etwa 70 % der Länder, die bestimmte grenzüberschreitende Risiken nennen, liefern auch Informationen über Maßnahmen für das Management dieser grenzüberschreitenden Risiken. Von keinem Land werden Maßnahmen angegeben, um alle benannten grenzüberschreitenden Risiken zu bewältigen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit konzentriert sich hauptsächlich auf die Vorsorge und weniger auf die Prävention und grenzüberschreitende Risikobewertungen. Die meisten für grenzüberschreitende Maßnahmen gemeldeten Maßnahmen sind „nichtstrukturell“, wie z. B. allgemeine und berufliche Bildung, Frühwarnsysteme und Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

***Von vielen Ländern werden internationale und europäische Rahmenwerke angegeben.*** Einige Länder verweisen auf umfassende sektorale **Unionsvorschriften**, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Management bestimmter Risiken verbessern, insbesondere bezüglich Überschwemmungen<sup>33</sup>, schwerer industrieller Unfälle<sup>34</sup> und kritischer Infrastrukturen<sup>35</sup>. Die Länder berichten auch über ein breites Spektrum an grenzüberschreitender Zusammenarbeit in **internationalen Prozessen oder Organisationen** wie dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der NATO, die von etwa einem Drittel der Länder genannt werden. Nur wenige verweisen auf die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder auf makroregionale Rahmen oder Organisationen (z. B. Donau und Ostsee). Ein Drittel der Länder gibt an, dass das Katastrophenschutzverfahren der Union an sich die grenzüberschreitende Arbeit entsprechend verbessert. Einige Beispiele für bilaterale Kooperationsabkommen werden aus Grenzregionen gemeldet, z. B. in Bezug auf Frühwarnungen und Benachrichtigungen über Risiken, auf die Zusammenarbeit bei Risikobewertungen und Protokollen für die Vorsorge sowie auf den Informationsaustausch über Frühwarnungen und anschließende Bewältigungsmaßnahmen.

#### **E. Verbesserung des Risikobewusstseins und Warnsysteme<sup>36</sup>**

***Nicht alle Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten machen ausführliche Angaben zum Risikobewusstsein, obwohl die nachteiligen Folgen von Katastrophen verringert werden können, wenn die Bevölkerung auf das Handeln in Notfällen vorbereitet ist.*** Etwa drei Viertel der Länder berichten über gewisse Aktivitäten, die von Katastrophenschutzbehörden und anderen wichtigen Stellen durchgeführt werden, um **über Katastrophenrisiken zu**

<sup>33</sup> ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 186.

<sup>34</sup> Richtlinie 2021/18/EU, ABl. L 197 vom 24.7.2021, S. 1.

<sup>35</sup> Richtlinie (EU) 2022/2557, ABl. L 333 vom 27.12.2022, S. 164.

<sup>36</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 8, 17, 19 und 20.

**informieren und das Risikobewusstsein der Bevölkerung zu schärfen**, doch spezifische Informationen sind rar. In Aufklärungskampagnen werden verschiedene Kommunikationsinstrumente (Fernseh- und Radiowerbung, soziale Medien, kurze Animationsfilme, Faltblätter und Broschüren) sowie Webseiten mit Informationen über Risiken genutzt. Es gibt einige gute Beispiele für Bildungskampagnen.

*Die Länder informieren die Öffentlichkeit zwar über die Risiken, um das allgemeine Risikobewusstsein zu schärfen, doch nur die Hälfte der Länder gibt an, dass ihre Risikobewertungen öffentlich zugänglich sind.* Zwar gibt es wiederkehrende Kampagnen für mehr Risikobewusstsein, die häufig auf alle Aspekte der Resilienz und des Selbstschutzes im Zusammenhang mit Risiken und Notfällen eingehen, doch nur wenige Länder informieren über Details zu den Strategien dieser Kampagnen. Die am häufigsten genannten risikospezifischen Kampagnen sind Sensibilisierungskampagnen zu Überschwemmungen und Waldbränden. Ein Drittel der Länder gibt an, dass die Bildungssysteme wichtige Kanäle für die Erhöhung des Risikobewusstseins sind.

*Die Alarmierung und Warnung der Bevölkerung ist das zentrale Instrument für die Notfall- und Krisenkommunikation, doch nur etwas mehr als die Hälfte der Länder gibt an, verschiedene Möglichkeiten zu nutzen, um die Bevölkerung in einem Notfall zu warnen.* Als genutzte Kanäle werden beispielsweise Sirenen, Mobiltelefonnachrichten, spezielle Smartphone-Apps und traditionelle Medien (Rundfunk/Fernsehen) angegeben. Der Umfang, in dem Frühwarnungen bereitgestellt werden können, und die Vorlaufzeit, die der Bevölkerung und den zuständigen Behörden zum Handeln eingeräumt werden kann, hängen von der Art des Katastrophenrisikos ab. Einige Länder verweisen auf die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die bis 2022 öffentliche Warnungen per Mobiltelefon vorschreiben.<sup>37</sup>

*Es ist von entscheidender Bedeutung, beim Risikomanagement den Bedürfnissen der am stärksten gefährdeten Gruppen Rechnung zu tragen, doch nur wenige Länder berichten über solche Aktivitäten.* Nur wenige Länder geben an, über Leitlinien zu verfügen, wie den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen und anderen schutzbedürftigen Gruppen im Notfall Rechnung getragen werden kann. Einige Länder berichten über besondere Initiativen zur Schärfung des Risikobewusstseins, mit denen schutzbedürftige Gruppen unterstützt werden.

## **F. Frühwarnsysteme und Bewältigungskapazitäten**

*Die frühzeitige Erkennung bevorstehender Katastrophen ist von entscheidender Bedeutung, um nachteilige Folgen zu verringern. Die meisten Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten berichten, dass sie über entsprechende Systeme verfügen. Allerdings meldet nur etwa die Hälfte der Länder, die bestimmte Risiken als relevant einschätzen, Frühwarnsysteme für genau diese Risiken eingerichtet zu haben.* Es sind Frühwarnsysteme für ein breites Spektrum von Katastrophen vorhanden, vor allem in Bezug auf Naturgefahren, von denen extreme Wetterereignisse und Überschwemmungen am häufigsten erfasst werden, gefolgt von Erdbeben und Waldbränden. In Bezug auf technologische Risiken werden am häufigsten Frühwarnsysteme für nukleare und radiologische Vorfälle angegeben, gefolgt von Frühwarnsystemen für Cyberrisiken, Störungen kritischer Infrastrukturen und industrielle Unfälle. In diesem Zusammenhang muss eine Echtzeitüberwachung der mitauslösenden Faktoren (z. B. trockene Vegetationsbedingungen, die das Waldbrandrisiko erhöhen,

---

<sup>37</sup> Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, [ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36](#).

Bodensättigung für ein erhöhtes Hochwasserrisiko, seismische Bewegungen, Ausbreitung von Viruserkrankungen) eingerichtet werden.

*Viele Länder nutzen internationale oder europäische Frühwarnsysteme, insbesondere in Bezug auf seismische Risiken, die nukleare und radiologische Überwachung und die Überwachung von Gesundheitsgefahren, aber nur wenige stützen sich auf Copernicus-Dienste.* Die Länder geben einige Beispiele für gezielte grenzüberschreitende Frühwarnsysteme, bei denen Katastrophenereignisse gemeldet werden. Angeblich sind die Akteure des Privatsektors für die Überwachung, Erkennung und Prognose von Risiken im Zusammenhang mit ihren eigenen wirtschaftlichen Tätigkeiten verantwortlich.

*Es ist unabdingbar, dass öffentliche und private Akteure, die Verantwortung für die Ergreifung von Notfallmaßnahmen tragen, gut vorbereitet und ausgestattet sind. Allerdings berichten nur wenige Länder, dass sie über kritische Infrastrukturen für Notfallmaßnahmen verfügen.* Für das Management der sich verändernden Risikolandschaft mit ihren verschärften klimabedingten Gefahren wie Überschwemmungen und Waldbränden müssen die Länder ihre nationalen **Bewältigungskapazitäten** verbessern. Etwa die Hälfte der Länder berichtet von Systemen, mit denen sichergestellt wird, dass die Einsatzmittel angemessen instandgehalten werden. Einige wenige Informationen wurden zu spezifischen Kapazitäten für die Waldbrandbewältigung, die Hochwasserbewältigung, die Bewältigung von CBRN-Ereignissen<sup>38</sup> und die Bewältigung der medizinischen Notfallversorgung bereitgestellt.

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Empfehlungen gegeben, um die **Governance des Katastrophenrisikomanagements zu verbessern**:

***Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten***

- den Austausch bewährter Verfahren zwischen Ländern und Expertinnen und Experten – auch im Rahmen des Wissensnetzes – weiterentwickeln mit dem Ziel, die Planungsinstrumente und Entscheidungsstrukturen zu verbessern, um eine wirksame Governance des Risikomanagements zu unterstützen<sup>39</sup>;
- die europaweiten Frühwarninstrumente und -dienste weiter verbessern; gegebenenfalls Instrumente wie den „Copernicus-Katastrophen- und Krisenmanagementdienst“ und den rund um die Uhr besetzten wissenschaftlichen Notfallmeldedienst des Wissenschafts- und Technikbeirats, die sowohl Naturgefahren als auch für nukleare und radiologische Gefahren abdecken, verstärkt nutzen.

***Die Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten werden aufgefordert,***

- in allen Phasen des Katastrophenrisikomanagements einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz unter Einbeziehung aller Interessenträger zu fördern; dazu gehören öffentliche Einrichtungen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und die Gemeinschaften<sup>40</sup>;
- das Katastrophenrisikomanagement zu stärken, einschließlich Maßnahmen zur Bewältigung von zentralen Risiken mit grenzüberschreitenden Auswirkungen und von Risiken im Zusammenhang mit Katastrophen, die mehrere Länder betreffende, grenzüberschreitende Auswirkungen verursachen oder verursachen können;

<sup>38</sup> Chemische, biologische, radiologische und nukleare Ereignisse.

<sup>39</sup> Im Einklang mit den Empfehlungen und Folgemaßnahmen des Katastrophenschutz-Workshops des spanischen Ratsvorsitzes zum Thema „Strengthening Governance for Disaster Risk Management in Europe“ vom 5./6. Juli 2023.

<sup>40</sup> Siehe oben.

- für relevante Risiken Frühwarnsysteme weiterzuentwickeln und, soweit möglich, die von der EU entwickelten grenzüberschreitenden Systeme zu nutzen, wie zum Beispiel das Europäische Hochwasserwarnsystem, das Europäische Waldbrandinformationssystem und die Europäische Dürrebeobachtungsstelle von Copernicus;
- strengere Maßnahmen auf nationaler Ebene zu fördern, um beim Risikomanagement den Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen Rechnung zu tragen.

#### 4.3 Einbeziehung des Katastrophenrisikomanagements und Investitionen in das Katastrophenrisikomanagement

##### G. Sektorübergreifendes Katastrophenrisikomanagement<sup>41</sup>

*Die Berichte enthielten gute Beispiele für Maßnahmen des Katastrophenrisikomanagements, die in anderen Politikbereichen als dem Katastrophenschutz und von anderen einschlägigen staatlichen Behörden und Stellen durchgeführt werden. Allerdings sind noch Verbesserungen beim sektorübergreifenden Risikomanagement erforderlich, um eine gesamtgesellschaftliche Resilienz zu erreichen.* Die nationalen Berichte liefern gute Beispiele für horizontale Koordinierungsmechanismen, bei denen die nationalen Governance-Strukturen im gesamten Katastrophenrisikomanagementzyklus Einrichtungen aus verschiedenen Sektoren beteiligen, insbesondere staatliche Behörden, den Privatsektor, lokale Behörden, die Zivilgesellschaft sowie Hochschul- und Forschungseinrichtungen. Angesichts einiger Lücken in der Berichterstattung über die horizontale und sektorübergreifende Koordinierung und der Tatsache, dass nur sehr wenige umfassende Risikomanagementstrategien gemeldet wurden, sollte das Profil der Instrumente für das Katastrophenrisikomanagement verbessert werden, indem beispielsweise dafür Sorge getragen wird, dass Risikobewertungen für andere Sektoren relevant sind.

*Auch andere EU-Politikbereiche tragen zur Katastrophenresilienz bei. In das Katastrophenrisikomanagement müssen regelmäßig neue, auf EU-Ebene entwickelte politische Instrumente einbezogen werden, einschließlich der im Rahmen des europäischen Grünen Deals<sup>42</sup> entwickelten Instrumente.* Einige Länder berichten, dass andere Politikbereiche und Rechtsvorschriften der EU die Katastrophenresilienz und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessern, etwa in den Bereichen kritische Infrastrukturen, Cybersicherheit, Anpassung an den Klimawandel, Dürre- und Hochwasserrisikomanagement, industrielle Unfälle und Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit. Diese Beispiele zeigen, dass das Katastrophenrisikomanagement kohärent sein und Synergien mit anderen Politikbereichen finden muss, insbesondere in den Bereichen Klimawandel, Schutz kritischer Infrastrukturen und nachhaltige Finanzpolitik.

*Obwohl Katastrophenrisiken über klimabedingte Gefahren hinausgehen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel viele Bereiche außerhalb des Katastrophenrisikomanagements erfassen, gibt es beträchtliche Synergien zwischen den beiden Prozessen.* Zwei Drittel der Länder berichten, dass Anpassungspläne auf nationaler

<sup>41</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 und 16.

<sup>42</sup> Im Anhang der Leitlinien für die Berichterstattung ist die Politiklandschaft der EU in der Zeit vor dem europäischen Grünen Deal abgebildet.



Ebene verfügbar sind. Dem Katastrophenrisikomanagement und den Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel gemeinsam sind zum Beispiel die Überwachung, Erhebung und Verarbeitung von Informationen und Daten über klimabedingte Katastrophenrisiken. Um Synergien zu ermöglichen und eine Unterschätzung von Katastrophenrisiken zu vermeiden, müssen Katastrophenrisikobewertungen unbedingt auch Klimaprognosen und -szenarien einschließen.

***Störungen kritischer Infrastrukturen gehören zu den wichtigsten Katastrophenrisiken, insbesondere Störungen der Energienetze, der Wasserversorgung, der Telekommunikation, der Verkehrsnetze, der Finanzstrukturen, der Lebensmittelversorgung und des Gesundheitswesens.*** Diese haben ein hohes Potenzial für Kaskadeneffekte, die sich auf weitere Sektoren auswirken. Einige kritische maritime Infrastrukturen wie Häfen könnten aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere des steigenden Meeresspiegels, anfälliger werden. Etwas mehr als die Hälfte der Länder gibt an, über Maßnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen zu verfügen. Ein Drittel der Länder nennt besondere Maßnahmen, z. B. Katastrophenschutzplanung, Risiko- und Bedrohungsbewertungen und -analysen, Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten, verfahrensbezogene und technische Aspekte und risikospezifische Maßnahmen.

***Eine nachhaltige Finanzpolitik bietet Möglichkeiten für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Risikoprävention.*** Eine **Katastrophenversicherung** für die Wiederherstellung nach einer Katastrophe kann ebenfalls dazu beitragen, Präventionsanreize zu schaffen und das Konzept „Build Back Smarter“ umzusetzen. Einige Länder nennen in ihren nationalen Berichten Versicherungen als eine privatwirtschaftliche Finanzierungsquelle für Katastrophenrisiken. Eine bei nationalen Experten für Katastrophenprävention durchgeführte Erhebung über Katastrophenversicherungen zeigt, dass diese viele Naturgefahren in den Mitgliedstaaten abdecken. Dennoch gibt es eine erhebliche Klimaschutzlücke, die auf verschiedene Hindernisse zurückzuführen ist, wie z. B. Versicherungskosten, einschränkende Bedingungen, Obergrenzen für Entschädigungen und den Mangel an verfügbaren Versicherungen in Hochrisikogebieten.<sup>43</sup>

## **H. Nationale öffentliche und private Finanzierungsmechanismen<sup>44</sup>**

***Investitionen in das Katastrophenrisikomanagement erfordern eine angemessene Finanzierung. Solide nationale öffentliche Finanzen sind erforderlich, sowohl, um die zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels zu bewältigen, als auch, um die Erholung von diesen Auswirkungen zu bewerkstelligen und um Vorsorge-, Präventions- und Anpassungsmaßnahmen zu finanzieren.*** In zahlreichen Berichten finden sich Beispiele für nationale Finanzierungsmechanismen für Katastrophenrisiken. Dazu gehören Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben oder spezifische Katastrophenfonds (die angeblich in einigen wenigen Ländern zur Verfügung stehen) sowie die Übertragung der finanziellen Risiken von Katastrophen mithilfe privater Akteure, insbesondere in Form von **Katastrophenversicherungen**. Nur etwas mehr als die Hälfte der Länder berichtet von **flexiblen Haushaltsmitteln** in Form von Reservebudgets und Fonds für unvorhergesehene Ausgaben zur Bewältigung von Notfällen. Einige wenige Länder gaben an, über zweckgebundene **Mittel für die Prävention** zu verfügen, mit denen der wachsende Investitionsbedarf bei der Prävention gedeckt werden soll, um durch Stärkung der Resilienz

<sup>43</sup> Klimaschutzlücke, SWD(2021) 123 final vom 27.5.2021.

<sup>44</sup> Begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Fragen 8, 17, 19 und 20.

Schäden zu verringern. Häufiger gaben die Länder an, dass Haushaltsmittel für Vorsorge und Notfallmaßnahmen zur Verfügung stehen.<sup>45</sup>

***Zwar stehen EU-Mittel für das Katastrophenrisikomanagement, auch für die Prävention, zur Verfügung, doch wie aus den nationalen Berichten hervorgeht, werden sie nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen.*** Obwohl zwei Drittel der Länder gewisse EU-Mittel erwähnt haben, ist die Berichterstattung weder kohärent noch umfassend. So wurden beispielsweise von nur etwa einem Viertel der Länder Mittel der Struktur- und Kohäsionspolitik (2014-2020) genannt, obwohl etwa zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten diese Mittel für Ausgaben für das Katastrophenrisikomanagement verwendet haben.<sup>46</sup>

***Für jedes Land ist die Genehmigung der Ausgaben für das Katastrophenrisikomanagement im Rahmen der Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2021-2027 von der Vorlage von Berichten nach Artikel 6 abhängig (grundlegende Voraussetzungen).***<sup>47</sup> Die eingegangenen zusammenfassenden Berichte über das Katastrophenrisikomanagement geben zwar Aufschluss über die für das jeweilige Land relevanten zentralen Risiken, enthalten jedoch nur sehr wenige Informationen über die Finanzierungsquellen, die Priorisierung und den Zeitplan für die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen. Die Kommission stützte sich daher auf zusätzliche und ergänzende Informationsquellen, die von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden, etwa Anpassungsstrategien und sonstige nationale Planungsinstrumente und -strategien, um zu bewerten, ob die EU-Mitgliedstaaten die Bedingungen für den Zugang zu EU-Mitteln für die Finanzierung der Kohäsionspolitik erfüllen.

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Empfehlungen für die **Einbeziehung des Katastrophenrisikomanagements und für Investitionen in das Katastrophenrisikomanagement** vorgeschlagen:

***Die Kommission wird***

- den Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten nahelegen, die verfügbaren EU-Mittel für Investitionen in die Prävention, die Vorsorge und die Anpassung an den Klimawandel systematischer zu nutzen;
- Optionen für einen stärkeren sektorübergreifenden Ansatz zur Schaffung von Anreizen für die Katastrophenrisikoprävention in wichtigen Politikbereichen und Fonds prüfen.

***Die Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten werden aufgefordert,***

- zu beachten, dass sektorübergreifende Strategien für das Katastrophenrisikomanagement erforderlich sind, um nationale Finanzierungsoptionen für Katastrophenrisiken, auch für deren Prävention, weiterzuentwickeln;

<sup>45</sup> SWD(2021) 123 final vom 27.5.2021, „Closing the climate protection gap – Scoping policy and data gaps“.

<sup>46</sup> 18 derzeitige EU-Mitgliedstaaten nutzten die Mittel der Struktur- und Kohäsionspolitik für das Katastrophenrisikomanagement (2014-2020).

<sup>47</sup> Bezüglich der Voraussetzungen für den Zugang der Mitgliedstaaten zu den EU-Kohäsionsfonds sind in Anhang IV der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159) die Bedingungen festgelegt, die die EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Einhaltung des EU-Rechts erfüllen müssen. Für das Katastrophenrisikomanagement umfassen diese Bedingungen die Vorlage von Berichten nach Artikel 6 und die Bereitstellung von Informationen über die Risikoermittlung, die Priorisierung der Maßnahmen, die Finanzierungsmechanismen und die Planung.



- in den laufenden Programmplanungszeiträumen eine Aufstockung der Mittel für das Katastrophenrisikomanagement und die Anpassung an den Klimawandel in Erwägung zu ziehen.

#### 4. FORTSCHRITTE BEIM EU-RECHTSRAHMEN FÜR KATASTROPHENRESILIENZ

Es gibt ein breites Spektrum an sektorspezifischen Rechtsvorschriften und Strategien der EU, die zur Stärkung der Katastrophenresilienz beitragen. Der rechtliche und politische Rahmen für das Katastrophenrisikomanagement geht über den Katastrophenschutz hinaus. Dies wurde bereits im Anhang der Leitlinien für die Berichterstattung über das Katastrophenrisikomanagement von 2019 erwähnt, die sich auf die EU-Politikfelder beziehen, die mehrere Aspekte des Katastrophenrisikomanagements abdecken. Seit Dezember 2019 hat die EU im Zusammenhang mit dem europäischen Grünen Deal, den Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ihren politischen und rechtlichen Rahmen weiterentwickelt. Beispiele für jüngere Entwicklungen, die bei den Bemühungen um eine verbesserte Prävention und Vorsorge in den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls in den Teilnehmerstaaten stärker in den Blick genommen werden sollten:

- Das **EU-Klimagesetz**<sup>48</sup>, das die Ziele für die Anpassung an den Klimawandel enthält. Die europäische Klimarisikobewertung (EUCRA)<sup>49</sup>, ein [in Kürze erscheinender] Bericht der Europäischen Umweltagentur, sollte bei künftigen Klima- und Katastrophenrisikobewertungen herangezogen werden. In die EUCRA eingeflossen sind auch Informationen über zentrale klimabedingte Gefahren und Auswirkungen, die von den Ländern in den zusammenfassenden Berichten über das Katastrophenrisikomanagement gemeldet wurden.
- In der **Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen**<sup>50</sup> wird auf Vorsorge, Reaktion und internationale Zusammenarbeit in einem breiteren Spektrum von Sektoren eingegangen, die in der Risikobewertung nach Artikel 6 als anfällig eingestuft wurden. In dieser Richtlinie werden auch Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt, etwa Behörden, die für den Katastrophenschutz zuständig sind. Die EU-Mitgliedstaaten müssen Risikobewertungen durchführen, bei denen die Risikobewertungen des Katastrophenschutzverfahrens der Union berücksichtigt werden. Auch Betreiber kritischer Einrichtungen müssen eine Risikobewertung erstellen und Präventions- und Schutzmaßnahmen vorsehen. Mit der Richtlinie über Maßnahmen für ein **hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau**<sup>51</sup> wird ein **Mechanismus für das Cyberkrisenmanagement** geschaffen, der in vollem Umfang horizontalen und sektorspezifischen Mechanismen wie dem Katastrophenschutzverfahren der Union entspricht. Die Richtlinie schreibt die Durchführung koordinierter Risikobewertungen kritischer Lieferketten vor.

<sup>48</sup> [Europäisches Klimagesetz \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021L243), ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1.

<sup>49</sup> [https://climate-adapt.eea.europa.eu/de/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate\\_risk\\_assessment/index.html/](https://climate-adapt.eea.europa.eu/de/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index.html/)

<sup>50</sup> ABl. L 333 vom 27.12.2022, S. 164.

<sup>51</sup> ABl. L 333 vom 27.12.2022, S. 80.

- Für das Katastrophenrisikomanagement ist die Umsetzung der **Hochwasserrichtlinie** und der **Wasserrahmenrichtlinie**<sup>52</sup> von zentraler Bedeutung. Einige EU-Wassergesetze wurden geändert oder eingeführt, um Aspekten der Katastrophenresilienz Rechnung zu tragen, insbesondere **Risiken in der Trinkwasserversorgungskette und dem Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser**<sup>53</sup> sowie der **Wasserwiederverwendung** im Agrarsektor, um der zunehmenden Wasserknappheit und Dürre entgegenzuwirken.<sup>54</sup>
- In der **EU-Waldstrategie für 2030**<sup>55</sup> werden widerstandsfähigere Wälder und eine angemessene Bewirtschaftung in den Brandrisikozonen gefordert. Gefordert werden auch Landschaftsmanagement und -planung, die Wiederherstellung von Ökosystemen, Brennstoffmanagement durch Beweidung und kontrollierte Brände und die Einbeziehung des Fachwissens und der Ressourcen aller relevanten Politikfelder beim integrierten Waldbrandrisikomanagement.
- Die Vorsorge in Bezug auf künftige Pandemien und andere Gesundheitsgefahren wurde in der EU mit der Annahme der europäischen Gesundheitsunion und der Einrichtung der **Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen** (Health Emergency Preparedness and Response Authority – **HERA**) verbessert.
- Gemäß dem **europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation** müssen die Mitgliedstaaten bis 2022 öffentliche Warnsysteme einrichten, um die Bevölkerung über Mobiltelefone zu warnen.<sup>56</sup>
- Die **Taxonomie nachhaltiger Investitionen**<sup>57</sup> kann dazu beitragen, für ein breites Spektrum an Wirtschaftstätigkeiten private Finanzmittel für Maßnahmen zur Erhöhung des Katastrophenrisikobewusstseins und für Anpassungsmaßnahmen zu mobilisieren. In der **EU-Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen**<sup>58</sup> wurde gefordert, dass bei Finanzakteuren das Kompetenzniveau bezüglich Klimarisiken erhöht werden muss, um im Hinblick auf klimabezogene Risiken das Verständnis von Hochrisikoinvestitionen zu verbessern. Sensibilisierungsmaßnahmen für Katastrophenrisiken können zu einer solchen Kompetenz beitragen.
- **EU-Fördermittel** für das Katastrophenrisikomanagement stehen innerhalb verschiedener EU-Instrumente zur Verfügung, z. B. der Kohäsionsfonds, des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Aufbau- und Resilienzfazilität. Von 2021 bis 2027 beläuft sich der Gesamtbetrag der EU-Unterstützung für das Katastrophenrisikomanagement und die Anpassung an den Klimawandel im Rahmen dieser drei Instrumente auf fast 26 Mrd. EUR. Das Programm „Horizont Europa“ für Forschung und Innovation unterstützt ebenfalls das Katastrophenrisikomanagement. Darüber hinaus deckt der Solidaritätsfonds der EU bis zu einem gewissen Grad Schäden infolge von Katastrophen ab. Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Schäden infolge von Katastrophen in Europa sollte eine weitere Stärkung des Fonds in Erwägung gezogen werden.
- Über das Instrument der Europäischen Kommission für technische Unterstützung (TSI)<sup>59</sup> steht den Mitgliedstaaten **maßgeschneidertes technisches Fachwissen** zur

<sup>52</sup> Richtlinien 2007/60/EG und 2000/60/EG. [Berichte über die Umsetzung – Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

<sup>53</sup> Richtlinie (EU) 2020/2184, ABl. L 435 vom 23.12.2020, S. 1.

<sup>54</sup> Verordnung (EU) 2020/741, ABl. L 177 vom 5.6.2020, S. 32.

<sup>55</sup> COM(2021) 572 final.

<sup>56</sup> ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36.

<sup>57</sup> Verordnung (EU) 2020/852, ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13.

<sup>58</sup> COM(2021) 390 final.

<sup>59</sup> [Instrument für technische Unterstützung \(TSI\) \(europa.eu\)](#).

Verfügung, das ihnen bei der Gestaltung und Umsetzung von Reformen nützlich sein kann, auch im Bereich des Katastrophenrisikomanagements. Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union werden auch technische Hilfe und Projekte auf nationaler Ebene sowie grenzüberschreitende Projekte zur Stärkung des Katastrophenrisikomanagements unterstützt.<sup>60</sup>

- Im Kontext der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung hat sich die Kommission aktiv mit Interessenträgern (Finanzministerien der Mitgliedstaaten, unabhängige finanzpolitische Institutionen, nichtstaatliche Organisationen und Versicherer) darüber auseinandergesetzt, wie **die öffentlichen Kosten des Klimawandels in den nationalen Haushaltsrahmen abgebildet werden können**. Die Überprüfung der wesentlichen Finanzierungskonzepte für Katastrophenrisiken, der Belege aus den Mitgliedstaaten und der Kernelemente einer Finanzierungsstrategie für Katastrophenrisiken zur Begrenzung der öffentlichen Kosten klimabedingter Katastrophen zielt darauf ab, das Bewusstsein zu schärfen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.<sup>61</sup>

Ein wirksames und kohärentes sektorübergreifendes Risikomanagement muss diesen und künftigen Entwicklungen in der sich wandelnden politischen Landschaft des Risikomanagements Rechnung tragen. Bei der Halbzeitüberprüfung des Sendai-Rahmens<sup>62</sup> wurde festgestellt, dass eine Vielzahl von Politikbereichen zur Verringerung des Katastrophenrisikos beitragen, beispielsweise das Hochwasser- und Dürreerisikomanagement in der Wasserpolitik, die Cybersicherheitspolitik, die Forst- und Biodiversitätspolitik, die Gesundheitspolitik, die Forschung sowie Instrumente für das Katastrophenrisikomanagement, z. B. Erdbeobachtung.

## 5. DER WEG ZU EINEM KATASTROPHENRESILIENTEN EUROPA

Das Katastrophenrisikomanagement kommt der Gesellschaft insgesamt zugute und spielt eine entscheidende Rolle beim Aufbau resilienter Gesellschaften. Die große Zahl von Menschenleben, die in den letzten Jahren infolge extremer Wetterereignisse zu beklagen waren, macht deutlich, dass – ganz gleich, wie schnell auf Katastrophen reagiert werden kann – die Prävention auf lange Sicht den größten Nutzen bringt. Prävention und die Vorbereitung auf die nächste Katastrophe sind von entscheidender Bedeutung, wenn Gesellschaft, Natur und kulturelles Erbe geschützt werden sollen. Katastrophenschutz kann nicht isoliert funktionieren; es ist unerlässlich, während des gesamten Katastrophenrisikomanagementzyklus sektorübergreifend zusammenzuarbeiten.

Das Katastrophenschutzverfahren der Union wurde eingerichtet, um einen EU-Rahmen für die Hilfe bei der Katastrophenbewältigung zu schaffen, wenn nationale Kapazitäten überfordert sind. Im Laufe der Jahre wurde dieser Rahmen durch verschiedene Überarbeitungen des Katastrophenschutzverfahrens erweitert, um über die Katastrophenbewältigung hinaus ein breiteres Spektrum an Katastrophenvorsorge und -prävention abzudecken. In Artikel 6 wird ein Rahmen für das Risikomanagement festgelegt. Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass zwar beträchtliche Fortschritte erzielt wurden, aber auf mehreren Ebenen noch einiges getan werden kann.

---

<sup>60</sup> [Präventions- und Vorsorgeprojekte im Katastrophenschutz – Europäische Kommission \(europa.eu\)](#).

<sup>61</sup> [Disaster Risk Financing: Main Concepts and Evidence from EU Member States \(europa.eu\)](#), 2021, und [Disaster Risk Financing: Limiting the Fiscal Cost of Disasters \(europa.eu\)](#), 2022.

<sup>62</sup> SWD(2023) 151 final.

Durch die im Februar 2023 angenommenen **Unionsziele für Katastrophenresilienz** erhalten Katastrophenprävention und Risikomanagement auf EU-Ebene und nationaler Ebene einen noch höheren Stellenwert, und es wird eine ehrgeizige gemeinsame Agenda für die Zukunft festgelegt. Im Einklang mit den in der Mitteilung über die Katastrophenresilienzziele der Union dargelegten Maßnahmen wurde in diesem Bericht eine **Reihe ergänzender Maßnahmen und Empfehlungen** genannt, die erforderlich sind, um diese Ziele in den Ländern des Katastrophenschutzverfahrens der Union zu erreichen. Die Katastrophenresilienzziele der Union sind ein konkreter Beitrag der Katastrophenschutzgemeinschaft zum Aufbau der allgemeinen Resilienz der EU gegenüber Katastrophen. Die Mitgliedstaaten und die Teilnehmerstaaten werden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Ziele umzusetzen und dabei Fortschritte zu erzielen, auch im Kontext der verschiedenen Tätigkeiten nach Artikel 6.

Die Schäden infolge von Katastrophenereignissen nehmen enorm zu, doch die allgemeinen Kapazitäten, derartige Schocks abzufangen und sich davon wieder zu erholen, sind begrenzt. Daher sind für die Prävention mehr und bessere Investitionen in einen umfassenden Ansatz der gesamten EU erforderlich. Da sich die Katastrophenrisikolandschaft kontinuierlich weiterentwickelt und die Bürgerinnen und Bürger mit den Folgen des Klimawandels konfrontiert sind, wird die Kommission weiterhin unermüdlich daran arbeiten, die Resilienz der EU gegenüber künftigen Risiken zu stärken.