



Brüssel, den 9. Juli 2025
(OR. en)

11407/25

IPCR 51
AG 106
CIVCOM 208
CSDP/PSDC 486
CYBER 210
HYBRID 92
JAI 1051
MI 517
POLMIL 202
PROCIV 95
RELEX 969
COMPET 709
INDEF 74
SAN 443

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 9. Juli 2025

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
EU-Bevorratungsstrategie: Stärkung der materiellen Krisenvorsorge der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2025) 528 final.

Anl.: COM(2025) 528 final

11407/25

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.7.2025
COM(2025) 528 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

EU-Bevorratungsstrategie: Stärkung der materiellen Krisenvorsorge der EU

DE

DE

EINFÜHRUNG

Jahrzehntelang verfügte die Europäische Union über eine ausreichende Versorgung mit grundlegenden Gütern. Die beispiellose Tragweite der jüngsten Krisen hat jedoch gezeigt, dass dies nicht mehr als selbstverständlich angesehen werden kann. Die COVID-19-Pandemie hat die Schwachstellen in den Lieferketten der EU für Medizinprodukte, Energie, Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse sowie kritische Rohstoffe offenbart. Der illegale Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die strategische Bedeutung eines zuverlässigen Zugangs zu bezahlbarer Energie, kritischen Technologien und Infrastruktur unterstrichen und Auswirkungen auf die weltweite Versorgung mit Agrarerzeugnissen gehabt.

Heute sieht sich die EU mit einer zunehmend komplexen und sich verschlechternden Risikolandschaft konfrontiert, die durch zunehmende geopolitische Spannungen gekennzeichnet ist. Dazu zählen Konflikte, die wachsenden Auswirkungen des Klimawandels, Umweltzerstörung sowie hybride und Cyber-Bedrohungen, die durch die verstärkte Aktivität von Hacktivisten, Cyberkriminellen und staatlich geförderten Gruppen verursacht werden. Darüber hinaus sind die geopolitischen Herausforderungen häufig miteinander verflochten und wirken sich auf die Beziehungen der EU zu verschiedenen Teilen der Welt aus, auch im Hinblick auf Lieferketten. Die potenziellen Auswirkungen von Risiken nehmen stetig zu, mit indirekten Folgen und Wirkungen, die sich im Laufe der Zeit verstärken. Dies führt letztlich zu einer höheren Gesamtbedrohung für die Sicherheit und die Verfügbarkeit lebenswichtiger Güter.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Niinistö-Berichts kündigte die **Strategie für eine Union der Krisenvorsorge**¹ eine EU-weite Bevorratungsstrategie an, die 1) alle bestehenden sektorspezifischen Bevorratungsmaßnahmen einbeziehen, 2) den Zugang zu kritischen Ressourcen in der gesamten EU verbessern und 3) zentrale Reserven auf EU-Ebene mit Beiträgen der Mitgliedstaaten, die durch öffentlich-private Partnerschaften unterstützt werden, kombinieren wird, um Effizienz, Skalierbarkeit und Kostenwirksamkeit zu gewährleisten.

Diese Bevorratungsstrategie der EU verfolgt einen **umfassenden Ansatz für die Bevorratung und befasst sich mit ihrem gesamten Zyklus**, von der Antizipation über die Überwachung der Lieferketten bis hin zu Maßnahmen zur Stärkung der Versorgungssicherheit, zur Verwaltung der Bevorratung und der Entsendung. Sie gilt für **grundlegende Güter**², die für diese Zwecke als alle physischen Gegenstände verstanden werden, die zur Aufrechterhaltung lebenswichtiger gesellschaftlicher Funktionen³ erforderlich sind. Die EU-

¹ JOIN (2025) 130 final – Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge.

² Im Sinne dieser Strategie umfasst der Begriff „Güter“ Primär- und Sekundärmaterialien, Rohstoffe, natürliche Ressourcen, Erzeugnisse, Ausrüstung usw. Der Begriff wird in einem weiten Sinne verwendet, unbeschadet der Definitionen und spezifischen Begriffe, die in sektorspezifischen Rahmenwerken verwendet werden.

³ Lebenswichtige gesellschaftliche Funktionen sind grundlegende Systeme und Strukturen, die unter allen Umständen den gesellschaftlichen Betrieb ermöglichen und gleichzeitig unsere Gesellschaften, Volkswirtschaften, Kulturen und demokratischen Institutionen schützen. Zu diesen Funktionen gehören in erster Linie die Sicherheit der EU-Bevölkerung, einschließlich des Schutzes vor Naturkatastrophen, die Kontinuität des Regierungshandelns und die staatliche Entscheidungsfindung, demokratische Prozesse, sozialer Zusammenhalt und wirtschaftliche Stabilität sowie die innere und äußere Sicherheit. Sie bilden die Grundlage für eine stabile und sichere Gesellschaft.

Bevorratungsstrategie wird koordinierte öffentliche und private Reserven kritischer Ressourcen fördern und deren Verfügbarkeit unter allen Umständen sicherstellen.

Die Strategie orientiert sich an den **Grundprinzipien der Solidarität, Transparenz, Rechenschaftspflicht und des gerechten Zugangs zu Ressourcen** in der gesamten EU, die für die Gewährleistung der Gleichstellung aller, insbesondere unter schwierigen Umständen, von entscheidender Bedeutung sind. Im Einklang mit dem Rahmen für die Union der Gleichheit⁴ wird bei der Umsetzung der Strategie den besonderen Bedürfnissen verschiedener Gruppen Rechnung getragen, unter anderem in Bezug auf Geschlecht, Behinderung, Alter und ethnische Herkunft.

In Anlehnung an die Strategie für eine Union der Krisenvorsorge spiegelt die Bevorratungsstrategie ein Umdenken wider: weg von einem reaktiven, sektorspezifischen Krisenmanagement hin zu einem **proaktiven, flexiblen und besser integrierten Vorsorgeansatz**.

Warum wir eine EU-Bevorratungsstrategie brauchen

Die Mitgliedstaaten in der gesamten EU stehen in jüngster Zeit **vor ähnlichen Herausforderungen**. Es besteht Spielraum für die Erzielung von Synergieeffekten bei der kollektiven Krisenvorsorge auf EU-Ebene, indem Erfahrungen ausgetauscht werden und gemeinsam daran gearbeitet wird, wie Behörden, Unternehmen und die Öffentlichkeit auf inklusive Weise einen zeitnahen Zugang zu grundlegenden Gütern erhalten können. Daher ist ein EU-weiter Ansatz erforderlich, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu ergänzen und zu unterstützen.

Die Bevorratung ist ein wesentlicher Bestandteil der Krisenvorsorge der EU und integraler Bestandteil der allgemeinen Abschreckung und Vorbereitung auf Konfliktszenarien. Krisen und Bedrohungen beschränken sich möglicherweise nicht auf einen Mitgliedstaat, was eine angemessene Vorbereitung auf EU-Ebene umso relevanter macht. Als ein Binnenmarkt mit in hohem Maße integrierten Wertschöpfungs- und Lieferketten machen Störungen in der Verfügbarkeit kritischer Materialien oder Technologien eine Reaktionsfähigkeit auf EU-Ebene erforderlich.

In den letzten Jahren wurden mehrere einschlägige EU-Initiativen, Strategien und Gesetze⁵ verabschiedet, um die strategische Autonomie, die interne und wirtschaftliche Sicherheit, die Wettbewerbsfähigkeit, die Verteidigung und die Resilienz zu stärken und Anfälligkeit und Abhängigkeiten in den Lieferketten zu beseitigen. Zu diesen Initiativen gehören Maßnahmen, die speziell auf die Verbesserung des Zugangs zu grundlegenden Gütern abzielen, wie beispielsweise die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anlegung von Ölvräten, die

⁴ Die Strategien der Union der Gleichheit fördern den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsversorgung für alle.

⁵ Beispiele hierfür sind die Strategie für die innere Sicherheit (ProtectEU), die Strategie für wirtschaftliche Sicherheit, das Weißbuch zur Zukunft der europäischen Verteidigung, der Kompass für eine wettbewerbsfähige EU, die europäische Wasserresilienzstrategie, der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, die Verordnung über Binnenmarkt-Notfälle und die Resilienz des Binnenmarkts (IMERA), das Gesetz zu kritischen Rohstoffen, das Katastrophenschutzverfahren der Union (UCPM), die Richtlinie über Erdölvräte (derzeit in Überarbeitung), die EU-Verordnung über die Gasspeicherung, der künftige Rechtsakt zu kritischen Arzneimitteln und die Strategie für medizinische Gegenmaßnahmen.

Nachfragebündelung und gemeinsame Beschaffung von Gas, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu kritischen Rohstoffen sowie deren Verarbeitung und Recycling, die gemeinsame Beschaffung von Impfstoffen gegen COVID-19 oder der Aufbau der strategischen rescEU-Reserve der EU (siehe Anhang 1 für einen Überblick über die einschlägigen rechtlichen und politischen Rahmen der EU).

Der allgemeine Ansatz bleibt jedoch fragmentiert, und in der Praxis haben sich eine Reihe bedeutender, eng miteinander verbundener Mängel im EU-Rahmen gezeigt.

1. **Begrenztes gemeinsames Verständnis dafür, welche grundlegenden Güter für die Krisenvorsorge vor dem Hintergrund einer sich rasch wandelnden Risikolandschaft benötigt werden.** Dies behindert die sektorübergreifende und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Indem sie verstehen, welche Güter für die Bewältigung potenzieller Krisen wesentlich sind, können Regierungen und Unternehmen fundierte und koordinierte Entscheidungen darüber treffen, wie sie sich am besten auf potenzielle Engpässe vorbereiten können.
2. **Begrenzter Informationsaustausch und begrenzte Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie zwischen dem zivilen und dem militärischen Sektor.** Infolgedessen gibt es keinen angemessenen Überblick über die Bevorratungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in der gesamten EU, was wiederum zu einer suboptimalen Nutzung der verfügbaren Ressourcen, Kapazitäten und Fachkenntnisse führt. Darüber hinaus können administrative, strukturelle und logistische Hindernisse in der EU die grenzüberschreitende Entsendung sowie grenzüberschreitenden Verkehr und Zugang in Krisenszenarien behindern.
3. **Ungenutztes Potenzial bei der sektorübergreifenden und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem Privatsektor.** Der Privatsektor verfügt über umfangreiches Fachwissen in den Bereichen Lagerverwaltung, Logistik und Entsendung. Eine verstärkte strukturelle öffentlich-private Zusammenarbeit bei der Notfallbevorratung kann gefördert, bewährte Verfahren ausgetauscht und Erkenntnisse sektorübergreifend und grenzüberschreitend gewonnen werden.
4. **Bestehende nationale oder sektorspezifische Rahmen, die der möglichen Rolle des auswärtigen Handelns und der Instrumente der Zusammenarbeit bei der Stärkung der materiellen Krisenvorsorge auf nationaler und EU-Ebene nicht ausreichend Rechnung tragen,** beispielsweise im Bereich der Sicherheit der Lieferketten. Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern und internationalen Organisationen können zur Stärkung der Resilienz auf beiden Seiten und zur Sicherung grundlegender Güter beitragen.

Für die Krisenvorsorge der EU ist es von entscheidender Bedeutung, dieses Fehlen **einer umfassenden, gemeinsamen Analyse aller relevanten Interessenträger über Sektoren und Grenzen hinweg** zu beheben und die Bemühungen um eine schnelle und wirksame Vorbereitung und Reaktion zu koordinieren. Diese Strategie verfolgt daher einen **sektorübergreifenden und grenzüberschreitenden** Ansatz, bei dem die EU den größten Mehrwert bieten kann.

Das übergeordnete **Ziel** dieser Strategie ist es, den **Zugang zu grundlegenden Gütern** unter allen Umständen zu verbessern. Sie wird die **Interoperabilität** der Bevorratungssysteme sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene während des gesamten Bevorratungszyklus verbessern – von der Planung über die Beschaffung bis hin zur Verwaltung und Entsendung der Vorräte. Die Strategie gewährleistet die **materielle Krisenvorsorge**, d. h. die Bereitschaft, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit grundlegender Güter als Teil einer wirksamen Reaktion auf

Krisen und Konflikte. Gleichzeitig unterstützt sie auch die **strategische Autonomie der EU**, indem sie Abhängigkeiten und Anfälligkeitkeiten verringert und die Produktion grundlegender Güter in der EU verbessert.

Der Weg zu einer EU-Bevorratungsstrategie

Diese Strategie stützt sich auf die bestehenden sektorspezifischen Rahmen der EU und folgt den Grundsätzen der nachstehend dargelegten Strategie für eine Union der Krisenvorsorge.

- Ein **gefahrenübergreifender Ansatz**, der das gesamte Spektrum natürlicher und anthropogener Risiken und Bedrohungen für die materielle Krisenvorsorge abdeckt. Er zielt darauf ab, den erhöhten Risiken und Bedrohungen für die Versorgungssicherheit, einschließlich eines Konfliktzenarios, sowie den Wechselwirkungen zwischen Risiken und der durch sie ausgelösten Kettenreaktion umfassend zu begegnen.
- Ein **behördenübergreifender Ansatz**, der alle relevanten Interessenträger auf allen Regierungsebenen (lokal, regional, national und EU) einbezieht und die Zusammenarbeit, die Politikkohärenz und die gemeinsame Nutzung von Ressourcen fördert. Dazu gehört eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Zivil- und Verteidigungsbehörden und die kohärente Berücksichtigung interner und externer Dimensionen.
- Ein **gesamtgesellschaftlicher Ansatz**, der eine alle einbeziehende Kultur der materiellen Krisenvorsorge fördert, an der alle für die Versorgungssicherheit relevanten Akteure, insbesondere der Privatsektor, beteiligt sind. Dies bedeutet auch, den Bürgerinnen und Bürgern dabei zu helfen, selbst Akteure ihrer eigenen Resilienz zu werden, indem sie über Ressourcen verfügen, um unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedürfnisse eine Eigenvorsorge für mindestens 72 Stunden sicherzustellen, wie in der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge hervorgehoben wird.

Im Einklang mit den oben genannten Erkenntnissen werden in dieser Strategie sieben Schlüsselbereiche für Maßnahmen der EU festgelegt:

1. Verbesserung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und mit der EU;
2. Vorausschau, Antizipation und strategische Planung;
3. Schließung von Lücken durch strategische Bevorratung der EU;
4. Verbesserung einer robusten und interoperablen Verkehrs- und Logistikinfrastruktur;
5. Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit;
6. Förderung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit;
7. Förderung der Zusammenarbeit im auswärtigen Handeln und bei internationalen Partnerschaften.

Die Strategie konzentriert sich auf sektorübergreifende Herausforderungen und strebt gleichzeitig eine vollständige Komplementarität mit bestimmten sektorspezifischen Maßnahmen an⁶. Diese Strategie wird in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Interessenträgern unter uneingeschränkter Achtung der Subsidiarität, der nationalen Zuständigkeiten und der Besonderheiten der Mitgliedstaaten umgesetzt.

⁶ Beispielsweise die neue Strategie für medizinische Gegenmaßnahmen und der dazugehörige EU-Strategieplan für die Bevorratung medizinischer Gegenmaßnahmen (COM(2025) 529 final).

1. VERBESSERUNG DER KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN SOWIE MIT DER EU

Jeder Mitgliedstaat ist für seine eigene materielle Krisenvorsorge verantwortlich. In schweren, langwierigen, komplexen und grenzüberschreitenden Krisen ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, nationale Maßnahmen zu koordinieren, um eine kontinuierliche Versorgung mit grundlegenden Gütern und die Aufrechterhaltung lebenswichtiger gesellschaftlicher Funktionen sicherzustellen. Die Koordinierung **fördert nicht nur die Solidarität, sondern verhindert auch Störungen des Binnenmarkts**. Ohne Koordinierung könnten die Mitgliedstaaten um Waren, Produktionskapazitäten, Lager- und Einsatzkapazitäten konkurrieren und gut funktionierende Märkte stören, was zu unnötiger Doppelarbeit, Kosten und ineffizienten Krisenreaktionen führen und die bereits fragilen Lieferketten weiter belasten würde.

Als erster Schritt müssen **gegenseitiges Vertrauen und Verständnis** unter Berücksichtigung nationaler Sicherheitsbelange gestärkt werden. Die EU wird weitere **sichere Instrumente für den Informationsaustausch**⁷ entwickeln, damit die Mitgliedstaaten, die Kommission, die zuständigen EU-Agenturen und die Interessenträger Informationen über Lieferketten, Bevorratungsvereinbarungen und Entsendungspläne bündeln können. Diese Instrumente müssen gut geschützt sein und den Sicherheitsanforderungen der EU entsprechen. Der Informationsaustausch, gegebenenfalls auch mit der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), sollte die Interoperabilität verbessern und damit die Effizienz der gemeinsamen Krisenbewältigung steigern.

Darüber hinaus wird die **Verbesserung der Synergien und der Interoperabilität** von Lagerbeständen, Vereinbarungen und Entsendungsplänen in der gesamten EU zu Effizienzgewinnen führen. **Die Koordinierung sollte in mehreren Phasen des Bevorratungszyklus verbessert werden** – bei der Planung, dem Einkauf, der Verwaltung und der Entsendung der Vorräte. Dies sollte auch eine bessere Zusammenarbeit bei der Ermittlung kritischer Abhängigkeiten in der Lieferkette, die Abstimmung von Diversifizierungsplänen und die Zusammenarbeit mit den Zollbehörden umfassen, um den Zufluss grundlegender Güter in die EU zu erleichtern oder die Anwendung möglicher Ausfuhrbeschränkungen sicherzustellen. Eine gemeinsame und zentrale Beschaffung⁸ kann die Ressourcenbeschaffung und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der grundlegenden Güter wirksam optimieren und sollte weiter verbessert werden. Die Zusammenarbeit in Bezug auf sichere und strategisch günstige Standorte für grundlegende Güter in der gesamten EU unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse wird die allgemeine Resilienz und Effizienz verbessern. Bewährte Vorgehensweisen und Erfahrungen können in den Bereichen Lagerverwaltung, Echtzeit-Verfolgung, Zustandsüberwachung, Warnmeldungen bei Ablauf

⁷ Zu den bestehenden sektorspezifischen Informationsaustauschsystemen gehören beispielsweise das System der Europäischen Gemeinschaft für den Informationsaustausch in radiologischen Notsituationen (ECURIE) für radiologische und nukleare Notfälle; das Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS) für biologische, chemische und unbekannte schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren (gemäß der Verordnung (EU) 2022/2372); das Gemeinsame Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS) (gemäß dem Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union).

⁸ Gute Beispiele für neue Initiativen zur Nachfragebündelung und zum gemeinsamen Ankauf sind AggregateEU, die bevorstehenden Mechanismen für Wasserstoff und das EU-Zentrum für kritische Rohstoffe. Der gemeinsame Ankauf medizinischer Gegenmaßnahmen findet seit 2014 statt.

der Haltbarkeitsdauer, Lagerumschlag, Haltbarkeitsdauer und Abfallbewirtschaftung ausgetauscht werden.

Gute Beispiele für sektorspezifische Initiativen zur Koordinierung und **Stärkung der Bevorratungsstrategien der Mitgliedstaaten** sind Mechanismen für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse, wichtige landwirtschaftliche Betriebsmittel und medizinische Gegenmaßnahmen. Im Rahmen der Umsetzung des Fahrplans zur Beendigung der russischen Energieeinfuhren kann auch die Verstärkung der Bevorratung der Mitgliedstaaten für Kernbrennstoffe in Betracht gezogen werden. Im Agrar- und Lebensmittel sektor sollte der Europäische Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit (European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism, EFSCM) vertieft und operationalisiert werden, um den Informationsaustausch, die Transparenz und die Solidarität bei der Bevorratung⁹ zwischen den Mitgliedstaaten, Interessenträgern und EU-Organen in Abstimmung mit den Instrumenten der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) zu verbessern. Im Einklang mit dem Deal für eine saubere Industrie ist die Plattform für die Bündelung der Nachfrage und den gemeinsamen Ankauf von Rohstoffen ein erster Schritt zur Einrichtung eines EU-Zentrums für kritische Rohstoffe, das den gemeinsamen Ankauf von Rohstoffen unterstützen, strategische Vorräte koordinieren, die Lieferkette überwachen und Investitionen fördern soll. Sektorübergreifendes Lernen und Koordinierung sollten gewährleistet werden.

In Anlehnung an das Modell des Europäischen Katastrophenschutz-Pools im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union (Union Civil Protection Mechanism, UCPM) sollten Optionen für ein Informationsaustauschsystem geprüft werden, über das die Mitgliedstaaten die EU über alle **grundlegenden Güter informieren können, die im Krisenfall freiwillig an einen anderen Mitgliedstaat abgegeben werden können**. Dies könnte die Koordinierung der Transport- und Entsendungskosten durch die Kommission im Rahmen des UCPM umfassen. Darüber hinaus ist die Festlegung gemeinsamer Kriterien für die koordinierte Freigabe von Vorräten in Notfällen von wesentlicher Bedeutung.

Zentrale Maßnahmen:

- Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein **EU-Bevorratungsnetzwerk** einrichten. Dieses Netzwerk wird als Diskussionsforum dienen und eine beratende Funktion haben. Ohne der Rolle des Rates in dieser Angelegenheit vorzugreifen, sollte dieses Netzwerk bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf Vorausschau, Antizipation, strategische Planung und Kosteneffizienzbewertungen erörtern und dynamische, regelmäßig aktualisierte nicht erschöpfende Listen mit grundlegenden Gütern erstellen, die auf verschiedene Krisenszenarien und Regionen zugeschnitten sind und bestehende sektorspezifische Listen berücksichtigen¹⁰. Das Netzwerk sollte Empfehlungen zu Fragen wie Mengenanforderungen, damit verbundenen Überwachungssystemen und der Koordinierung von Mindestanforderungen formulieren.

⁹ In Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit und dem Wettbewerbsrecht.

¹⁰ Oder auf Listen aufbauen und diese ergänzen, die im Rahmen einschlägiger Mechanismen wie der Verordnung über Binnenmarkt-Notfälle und die Resilienz des Binnenmarkts entwickelt werden können.

- Die Kommission wird im Rahmen dieses neuen EU-Bevorratungsnetzwerks die **Interoperabilität der Vorräte und Bevorratungsvereinbarungen verbessern, den Austausch bewährter Vorgehensweisen fördern** und mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um EU-weite **sektorübergreifende Kriterien und Verfahren** für operative Elemente im Bevorratungszyklus festzulegen.
- Unter Berücksichtigung bestehender sektorspezifischer Systeme wird die Kommission die Durchführbarkeit der Einrichtung **einer Plattform für den sicheren und detaillierten Datenaustausch** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten über Notfallvorräte prüfen, wobei sie auf den Kapazitäten des Zentrums für die Koordination von Notfallmaßnahmen aufbauen wird.
- Die Kommission wird weiterhin sektorübergreifende **zentrale und/oder gemeinsame Beschaffungsmechanismen fördern** und dabei auf Modellen wie der Beschaffungsvereinbarung für medizinische Gegenmaßnahmen oder der Beschaffung krisenrelevanter Güter im Rahmen der Verordnung über Binnenmarkt-Notfälle und die Resilienz des Binnenmarkts (IMERA), rescEU oder der Plattform für die Bündelung der Nachfrage und den gemeinsamen Ankauf von Rohstoffen zur Optimierung der Ressourcenbeschaffung aufbauen. Dariüber hinaus wird sie den Rahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge überarbeiten, wie in der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge angekündigt, überarbeiten.

2. VORAUSSCHAU, ANTIZIPATION UND STRATEGISCHE PLANUNG

Vorausschauendes Handeln und die rechtzeitige Antizipation von Bedrohungen (und Möglichkeiten zur Bevorratung) sind entscheidend für eine effektive Planung des Bedarfs an Lieferungen und Vorräten für grundlegende Güter. Darüber hinaus ist eine strategische Planung erforderlich, um die am besten geeigneten, zeitlich relevantesten und kosteneffizientesten Maßnahmen zu ermitteln, mit denen sichergestellt wird, dass grundlegende Güter in Krisen- oder Konfliktsituationen verfügbar und einsatzbereit sind. Die Rechtsrahmen in der EU sind in dieser Hinsicht nach wie vor fragmentiert¹¹, und das Vorgehen ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. In einigen Bereichen, wie bei Unterseekabeln und der Sicherheit des Onshore-Energiennetzes, dem Weltraum, der Verteidigung, Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen und wesentlichen landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, im Gesundheitswesen und bei Chemikalien zur Wasseraufbereitung, sollte das Fehlen von Vereinbarungen auf EU-Ebene zur Sicherung der Versorgung und zur Gewährleistung der Resilienz behoben werden.

Im Rahmen der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge wird die EU eine **umfassende Risiko- und Bedrohungsbewertung durchführen**. Diese wird tiefere Einblicke in Krisen- und Konfliktszenarien bieten und das Bewusstsein für sektorübergreifende und

¹¹ Einige bestehende oder vorgeschlagene EU-Rechtsrahmen enthalten Maßnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit bestimmter grundlegender Güter wie Gas und Öl, medizinische Gegenmaßnahmen, kritische Arzneimittel, Rohstoffe, Katastrophenschutzkapazitäten, Halbleiter, Tierimpfstoffe und Euro-Banknoten. Diese Maßnahmen haben jedoch oft nur einen begrenzten Anwendungsbereich. Die IMERA hat einen breiteren Fokus und kann krisenrelevante Güter identifizieren, wenn sie im Rahmen ihrer Überwachungs- oder Notfallfunktion aktiviert wird.

grenzüberschreitende Risiken für lebenswichtige gesellschaftliche Funktionen schärfen. Dies dürfte den **Austausch mit den Mitgliedstaaten über Risikobewertungen, Planung und die Ermittlung von Lücken bei grundlegenden Gütern und Versorgungsmöglichkeiten** unterstützen und letztlich zu einem gemeinsamen Verständnis des kritischen Bedarfs beitragen. Beispiele für derzeitige bewährte Vorgehensweisen in diesem Bereich sind das im Rahmen der IMERA eingerichtete Gremium und der EFSCM.

Darüber hinaus sollten auf EU-Ebene Erkenntnisse aus bestehenden **Risiko- und Bedrohungsbewertungen**¹² und Systemen zur **Überwachung der Lieferkette**¹³ zusammengeführt und regelmäßig aktualisiert werden, wobei auch Vorausschau-Studien zur langfristigen Entwicklung der Versorgungssicherheit¹⁴ einbezogen werden sollten. Automatisierte Echtzeit-Überwachungssysteme, die gegebenenfalls durch künstliche Intelligenz unterstützt werden, könnten Marktstörungen wirksamer antizipieren und verfolgen¹⁵. Eine bessere Koordinierung der verschiedenen Instrumente wird das **sektorübergreifende und grenzüberschreitende Bewusstsein für Risiken und die Knappheit grundlegender Güter verbessern** und Doppelarbeit verhindern.

Diese verbesserte Koordinierung umfasst die Berücksichtigung des Grundsatzes der **EU-Solidarität bei Planungsvereinbarungen** – wie beispielsweise die Unterstützung eines Mitgliedstaats durch einen anderen oder aus strategischen Vorräten der EU –, um Versorgungsengpässe oder Unterbrechungen der Lieferkette mit hohen Kosten und schwerwiegenden Folgen zu vermeiden oder zu überwinden und den möglichen Transfer von Vorräten von einem Land zu einem anderen innerhalb der EU zu erleichtern.

¹² Obligatorische regelmäßige Risikobewertungen: Richtlinie (EU) 2022/2557 über die Resilienz kritischer Einrichtungen, Trinkwasserrichtlinie (EU) 2020/2184; Berichte zur Bedrohungslage: ([ENISA](#)) jährliche Berichte zur Cybersicherheitsbedrohungslage und zweijährliche Berichte zum Stand der Cybersicherheit; die Bewertung der Anfälligkeit in der Lieferkette kritischer Arzneimittel im Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung des Arzneimittelrechts (COM(2023) 193 final); gezielte Studien zu Anfälligkeit in der Lieferkette: [Assessment on supply chain vulnerabilities on the first tranche of critical medicines](#), HERA 2024; [Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain](#), JRC 2023; Plattformen für regelmäßige Bewertungen und Analysen: [EU-Beobachtungsstelle für kritische Technologien](#); Ad-hoc-Marktstudien zu Angebot und Nachfrage: [EU security market study](#), 2022; sonstige relevante Risikobewertungen: [European Climate Risk Assessment](#), Europäische Umweltagentur, 2024; [Risikobewertungen für Technologiebereiche von entscheidender Bedeutung](#) im Rahmen der Strategie für wirtschaftliche Sicherheit.

¹³ Beispiele für solche Überwachungsmaßnahmen sind: das [Warnmeldesystem für die Lieferkette SCAN](#), ein Quasi-Echtzeit-Überwachungstool, das für wichtige Rohstoffe in grünen Technologien und bestimmten Halbleiter-Lieferketten eingesetzt wird; die [Dashboards der EU zur Lebensmittelversorgung und -sicherheit](#); Statistiken zu Rohöl- und/oder Erdölproduktvorräten gemäß der EU-Richtlinie über Erdölvorräte; die Überwachung von hochkonzentriertem schwach angereichertem Uran und medizinischen Radioisotopen durch die [Euratom-Versorgungsagentur](#); die [die Europäische Plattform zur Überwachung von Engpässen](#), die die Verfügbarkeit, das Angebot und die Nachfrage von Humanarzneimitteln in bestimmten Situationen überwacht; das [EU-Zollüberwachungssystem](#), das die Ein- und Ausfuhr in die bzw. aus der EU überwacht und vor Betrug und illegalem Handel mit grundlegenden Gütern schützt.

¹⁴ [Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study](#), Europäische Kommission, 2023.

¹⁵ Der Vorschlag für die [EU-Zollreform](#), insbesondere die EU-Zolldatenplattform, ist relevant, da er darauf abzielt, das Risikomanagement durch den Austausch und die Analyse von Daten in Echtzeit zwischen allen Mitgliedstaaten zu verbessern, um einen besseren Schutz vor Betrug und illegalem Handel zu gewährleisten und relevante Informationen über grundlegende Güter zu sammeln und zu analysieren.

Die Mitgliedstaaten sollten den **angestrebten Umfang** der Vorräte (auf der Grundlage der oben beschriebenen Risikobewertungen zur Festlegung der Schwerpunktbereiche) und **angemessene Mindestvorratsmengen** unter bestimmten Umständen in verschiedenen Sektoren erörtern, auch um eine Überbevorratung zu vermeiden. Ein gemeinsamer Ansatz zur Festlegung der Mengen an grundlegenden Gütern und des Bedarfs wird zu einem vergleichbaren Niveau der materiellen Krisenvorsorge in der gesamten EU führen, die allgemeine Einsatzbereitschaft und Resilienz, die Solidarität und die wirksame Zusammenarbeit stärken und eine Beeinträchtigung des normalen Funktionierens und der Nachhaltigkeit des Binnenmarkts vermeiden.

Da die Bevorratung kostspielig ist und zu Marktungleichgewichten führen kann, sollten die Mitgliedstaaten und die EU in ihrem Planungsprozess **verschiedene Möglichkeiten zur Sicherstellung der Verfügbarkeit grundlegender Güter prüfen** und die entsprechenden Bevorratungsmethoden bewerten. Dies sollte Folgendes umfassen: die potenziellen Auswirkungen eines Risikos auf eine wichtige gesellschaftliche Funktion; die Zeitkritikalität einer Reaktion; Überschneidungen zwischen Instrumenten und Redundanzen. Darüber hinaus müssen vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen Marktversagen, die Verfügbarkeit von Produktions- und Recyclingkapazitäten und die Abhängigkeit der EU von anderen Ländern berücksichtigt werden.

Die Bevorratung oder andere Maßnahmen zur materiellen Krisenvorsorge sollten so gestaltet sein, dass Marktverzerrungen minimiert und nachteilige Auswirkungen auf die normale Angebots- und Nachfragedynamik vermieden werden. Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, Lieferketten flexibler und resilenter zu machen, beispielsweise durch das Lernen aus bewährten Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern, durch Investitionen in Forschung und Innovation, durch die Stärkung der Selbstversorgung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, durch die Steigerung der Effizienz und Kreislaufwirtschaft von gefährdeten Materialien und durch die Suche nach Alternativen. Die Einrichtung von Vereinbarungen mit dem privaten Sektor¹⁶ zur kurzfristigen Lieferung grundlegender Güter in Notfällen sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Zentrale Maßnahmen:

- Die Kommission wird **sektorspezifische Mechanismen zur Überwachung der Lieferketten erfassen** und die **Bewertung von Risiken für die Versorgungssicherheit und von Anfälligkeit in der Lieferkette** in die geplante umfassende EU-Bewertung der Risiken und Bedrohungen einbeziehen (Leitmaßnahme im Rahmen der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge). Das künftige EU-Zentrum für Krisenkoordination soll Risiken im Zusammenhang mit sektorübergreifenden Krisen antizipieren und überwachen.

3. SCHLIEßUNG VON LÜCKEN DURCH STRATEGISCHE BEVORRATUNG IN DER EU

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass nationale Systeme, selbst wenn sie gut koordiniert sind, innerhalb kurzer Zeit möglicherweise nicht mehr in der Lage sind, grundlegende Güter

¹⁶ Siehe auch Kapitel 6 (Förderung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit).

bereitzustellen. Es waren zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um einen weit verbreiteten und gleichzeitig auftretenden Mangel in allen Mitgliedstaaten, einschließlich der Regionen in äußerster Randlage, zu bewältigen. Ähnliche komplexe Krisen, in denen alle Länder gleichzeitig mit denselben Engpässen konfrontiert sind, dürften in Zukunft häufiger auftreten; daher ist es notwendig, die **strategische Bevorratung auf EU-Ebene** weiter auszubauen. Der Ansatz auf EU-Ebene war bisher sektorspezifisch und begrenzt.

Beispielsweise unterhält das UCPM im Rahmen der rescEU-Initiative strategische Reserven auf EU-Ebene für den schnellen Einsatz in Notfällen, einschließlich Katastrophenbewältigung und medizinischer Gegenmaßnahmen. ReliefEU, die Kapazität für europäische humanitäre Hilfe, verfügt über weltweite Vorräte an humanitären Hilfsgütern. Im Bereich der Tiergesundheit unterhält die Kommission Notfallbanken für Antigene und Impfstoffe gegen grenzüberschreitende Krankheiten. Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs verfügt über Bereitschaftsschiffe für die Bekämpfung von Ölverschmutzungen. Die Europäische Zentralbank verwaltet eine strategische Reserve an Banknoten. Weitere Beispiele für einen EU-weiten Bevorratungsansatz im Energiebereich sind der REPowerEU-Fahrplan, der einen koordinierten, sicheren und schrittweisen Ausstieg aus den Importen von russischem Gas, Öl und Kernenergie vorsieht, sowie die Bevorratung wichtiger Komponenten, um eine rasche Wiederherstellung nach Ausfällen der Energieübertragung und -verteilung zu gewährleisten.

Unter diesen Bevorratungsmechanismen auf EU-Ebene ist **rescEU** einer der größten sektorübergreifenden und vielseitigsten Mechanismen. Es steht im Mittelpunkt der Notfallbevorratung der EU, da es auf EU-Ebene nur in wenigen Sektoren Bevorratungsvereinbarungen gibt.

In Zukunft sollte die EU **ihre strategischen Reserven aufrechterhalten und ausbauen**, wobei sie sich auf das rescEU-Modell stützen sollte (weitere Einzelheiten zur Konsolidierung der bestehenden rescEU-Reserve und zu möglichen Optionen für die Zukunft sind in Anhang 2 enthalten). Die Kommission wird prüfen, ob es sinnvoll ist, die strategischen Reserven auf andere Arten von Kapazitäten auszuweiten, bei denen Lücken festgestellt wurden.

Diese Analyse sollte mit anderen **Analysen und Identifizierungen von Lücken aus Sektoren kombiniert werden, die traditionell nicht mit dem Katastrophenschutz in Verbindung stehen**, wie beispielsweise diejenigen, die in der jüngsten Europäischen Wasserresilienzstrategie und im EU-Aktionsplan für Kabelsicherheit behandelt werden. Beispielsweise könnten Funktionsmodule für die Kabelreparatur Teil der EU-Bevorratungsstrategie sein, um eine rasche Wiederherstellung nach Störungen der Energie- oder Glasfaserkabel zu gewährleisten. Für bestimmte Güter, wie Seltene Erden und Permanentmagnete, können Notvorräte auch als Puffer dienen, während sich unterbrochene Lieferketten an eine neue Realität anpassen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie innovativere Lösungen wie virtuelle Vorräte und herstellerbasierte Lagerbestände werden ebenfalls in Betracht gezogen. So wird die Kommission beispielsweise 2026 ein **Zentrum für kritische Rohstoffe** errichten, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Rohstoffe

im Namen interessierter Unternehmen zu beschaffen. Die Überwachung von Lieferketten und die Koordinierung strategischer Vorräte werden als mögliche zusätzliche Aufgaben genannt¹⁷.

Die Kommission wird auch weiterhin dafür sorgen, dass **effiziente Verfahren zur Lagerverwaltung** angewendet werden, die speziell auf die Art und Beschaffenheit der Reserve zugeschnitten sind. Effiziente Verfahren zur Lagerverwaltung bedeuten nicht nur, dass fortschrittliche Technologien oder Systeme vorhanden sind, sondern auch, dass qualifizierte Fachkräfte für die Planung und Verwaltung der Vorräte zur Verfügung stehen, insbesondere im Hinblick auf Naturkatastrophen und Notfälle. Die Förderung der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter in diesem Bereich ist ein wesentlicher Bestandteil der kontinuierlichen Verbesserung und Effizienzsteigerung.

Zu einer effizienten Lagerverwaltung gehören auch Verfahren zur Rotation und Auffüllung von Gütern sowie die Verwendung von Spenden von Artikeln, deren Verfallsdatum kurz bevorsteht. Dazu gehört auch die Prüfung der Möglichkeit, virtuelle Lagerbestände einzurichten und Vereinbarungen mit privaten Betreibern über die Bereitstellung bestimmter Güter in Krisenzeiten zu treffen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch die Rückgabe von Gütern prüfen, die nach einer ersten Entsendung wiederverwendet werden können, um den Mehrwert der rescEU-Ressourcen zu maximieren.

Bei der Umsetzung dieser Strategie sollten auch die besonderen Herausforderungen bei der Bevorratung und Lieferung von Erzeugnissen berücksichtigt werden, die nur für kurze Zeit gelagert werden können, wie medizinische Radioisotope und die Ausgangsmaterialien für ihre Herstellung.

Zentrale Maßnahmen:

- Die Kommission wird **rescEU** als Reserve für Bewältigungskapazitäten auf EU-Ebene **stärken**. Nach Konsultation der Mitgliedstaaten und auf der Grundlage einer Lückenanalyse, bei der auch das Potenzial zur Verringerung der Anfälligkeit durch Optimierung der Ressourcennutzung und mögliche Substitution berücksichtigt wird (siehe Anhang 2), wird rescEU um weitere Kapazitäten erweitert.
- Die Kommission wird die **Auffüllung der rescEU-Vorräte nach der Entsendung sicherstellen** und dabei einen proaktiven Ansatz für den Ausbau der rescEU-Kapazitäten verfolgen.
- Die Kommission wird darauf hinarbeiten, die bestehenden Instrumente zu konsolidieren, um **Sachleistungen des privaten Sektors als Teil von rescEU** sowohl für die Krisenvorsorge als auch die -bewältigung als Ergänzung zu den strategischen Vorräten der EU zu kanalisieren.

¹⁷ Der [Deal für eine saubere Industrie](#): Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85 final. Jede solche gemeinsame Beschaffung wird in Übereinstimmung mit den EU-Wettbewerbsregeln durchgeführt.

4. VERBESSERUNG EINER ROBUSTEN UND INTEROPERABLEN VERKEHRS- UND LOGISTIKINFRASTRUKTUR

Die Sicherstellung der Verfügbarkeit grundlegender Güter in Krisenzeiten über Sektoren und Grenzen hinweg hängt von einer robusten und interoperablen Verkehrs-, Logistik- und Lagerinfrastruktur ab. Dies gilt für den gesamten Bevorratungszyklus, von der Verwaltung der Lieferketten bis zur Entsendung, und betrifft alle Beteiligten – Mitgliedstaaten, Kommission, Militär und Privatwirtschaft. Störungen in den Logistikketten können die Krisenbewältigung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene erheblich beeinträchtigen.

Die EU sollte die Zusammenarbeit und Koordinierung verbessern, um **anpassungsfähige Strategien und Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Verbringung in Krisen** und Störungszeiten zu schaffen. Dazu gehören die Vereinfachung der Verfahren für die grenzüberschreitende Verbringung und Zuweisung von Ressourcen sowie die Gewährung gezielter Flexibilität bei den Transportvorschriften¹⁸. Dieser Ansatz sollte im Zusammenhang mit den laufenden und bevorstehenden Arbeiten zur militärischen Mobilität betrachtet werden, bei denen die Erleichterung des nahtlosen EU-weiten grenzüberschreitenden Transports von militärischer Ausrüstung und Personal, insbesondere in Krisenzeiten und bei Störungen, von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Bereitschaft, Reaktionsfähigkeit und glaubwürdigen Abschreckungshaltung der EU ist.

Darüber hinaus sollte die EU sicherstellen, dass ihre **Infrastruktur für die Bevorratung** resilient, sicher und **zugänglich** ist. Der Austausch von Informationen über den Bedarf und, soweit möglich, über die Standorte der Vorräte ist entscheidend für die entsprechende Entwicklung des Verkehrsnetzes. Die Bevorratung kann auch dazu beitragen, die **Verfügbarkeit von Gütern zu gewährleisten, die für die Aufrechterhaltung resilenter kritischer Verkehrseinrichtungen**, die Gewährleistung der Geschäftskontinuität und die Aufrechterhaltung wichtiger Verkehrs- und Logistikfunktionen erforderlich sind.

Schließlich sind interoperable zivile und militärische Verkehrs- und Logistiksysteme unerlässlich, um in Krisen und Konflikten einen schnellen Transport von Personal, Ausrüstung und Vorräten innerhalb der EU zu gewährleisten. Bei Investitionen in kritische Verkehrsinfrastrukturen und -anlagen sollte deren **Potenzial für eine doppelte Nutzung** ausgeschöpft werden. Die Planung ziviler Bevorratungsstandorte sollte besser auf die laufenden Arbeiten auf EU-Ebene zur **militärischen Mobilität** und insbesondere auf das bevorstehende Paket zur militärischen Mobilität abgestimmt werden. Bei jeder Risikobewertung einer

¹⁸ Beispielsweise sollte während der COVID-19-Krise mit der Initiative „Green Lanes“ sichergestellt werden, dass Grenzübergänge, einschließlich Kontrollen und Überprüfungen von Transportarbeitskräften, nicht länger als 15 Minuten dauerten. Als Reaktion auf die Blockade Russlands für Waren aus der Ukraine und in die Ukraine über seine Schwarzmeerhäfen führte die Kommission den Aktionsplan für Solidaritätskorridore ein, um die Ukraine beim Export und Import von Waren über alternative Logistikrouten auf Schiene, Straße und Binnenwasserstraßen zu unterstützen. Während der oben genannten Krisen ermöglichte das Zoll-Risikomanagementsystem (CRMS2) mit dem Austausch von Informationen zu Zollrisiken eine schnellere und genauere Risikobewertung durch Automatisierung und den Austausch von Informationen. Dies ermöglichte es den Zollbehörden, risikoreiche Sendungen schnell zu identifizieren und gleichzeitig die Abfertigung kritischer Güter zu beschleunigen.

Bevorratung sollten **Engpässe an strategischen Verkehrswegen und Knotenpunkten ermittelt und vermieden werden**.

Zentrale Maßnahmen:

- Die Kommission wird die **Zusammenarbeit zwischen dem Netzwerk der nationalen Verkehrskontaktstellen** für eine verbesserte Koordinierung im Verkehrssektor **und dem EU-Bevorratungsnetzwerk erleichtern**.
- Aufbauend auf bestehenden Prozessen wird die Kommission gemeinsam mit den zuständigen Agenturen und anderen Akteuren daran arbeiten, die **Krisenvorsorge** im Einklang mit dem EU-Notfallplan für den Verkehr¹⁹ zu fördern.
- Unter gebührender Berücksichtigung der relevanten Sicherheitsbelange werden die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, die **Bevorratungsstandorte besser auf die militärische Mobilität der EU abzustimmen**. Sie werden auch Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen und Transportmittel mit doppeltem Verwendungszweck fördern.

5. VERBESSERUNG DER ZIVIL-MILITÄRISCHEN ZUSAMMENARBEIT

In vielen Krisenszenarien, wie beispielsweise bei extremen Wetterereignissen, benötigen die zivilen Behörden militärische Unterstützung. Umgekehrt umfasst ein gefahrenübergreifender Ansatz für die materielle Krisenvorsorge der EU die Vorbereitung auf groß angelegte Krisen und Konflikte, bei denen eine zivil-militärische Zusammenarbeit unverzichtbar ist. Die wirksame Bekämpfung und Bewältigung der Folgen aller Arten von Angriffen, einschließlich hybrider Bedrohungen und bewaffneter Angriffe, hängt in hohem Maße von zivilen Fähigkeiten und Ressourcen ab. Um seine materielle Einsatzbereitschaft, seine logistischen Fähigkeiten und seine Resilienz weiterzuentwickeln und aufrechtzuerhalten, ist das Militär auf das Funktionieren umfassender gesellschaftlicher Systeme angewiesen.

So wird beispielsweise in der Strategie für medizinische Gegenmaßnahmen betont, dass die für den zivilen Einsatz in Krankenhäusern oder für den militärischen Einsatz an der Front erforderlichen medizinischen Gegenmaßnahmen oft dieselben sind. **Die Verbesserung der zivil-militärischen Zusammenarbeit bei medizinischen Gegenmaßnahmen** stärkt die gesellschaftliche und militärische Vorbereitung auf Notfälle und steigert die Produktions- und Einsatzkapazitäten.

Der aktuelle Vorschlag der Kommission für das Programm für die Europäische Verteidigungsindustrie (European Defence Industry Programme, EDIP) enthält wichtige Vorschläge zu militärischen Bevorratungsmaßnahmen sowie neue Elemente, die für die **zivil-militärische Zusammenarbeit im Bereich der materiellen Krisenvorsorge** relevant sind. Darin wird die Notwendigkeit einer EU-Regelung für die Versorgungssicherheit der Verteidigungsindustrie betont, die es der EU und den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, die Folgen von Versorgungskrisen durch verschiedene Maßnahmen, wie die **Anpassung ziviler Produkte und die Schaffung strategischer Vorräte**, zu antizipieren und anzugehen. Nach

¹⁹ Ein Notfallplan für den Verkehr (COM(2022) 211 final).

seinem Inkrafttreten würde das EDIP einen Rahmen für die weitere Stärkung der Zusammenarbeit bei der militärischen Bevorratung bieten, beispielsweise durch finanzielle Unterstützung für die verteidigungsbezogenen Bevorratungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Es besteht eindeutig Potenzial für die Verbesserung der **Interoperabilität, Austauschbarkeit und Komplementarität von zivilen und Verteidigungsgütern, Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und/oder gemeinsamen Vorräten**, sofern dies für beide Sektoren relevant ist, einschließlich Infrastrukturen mit doppeltem Verwendungszweck für weltraumgestützte Kommunikation, Navigation und Beobachtung.

Gleichzeitig besteht Spielraum für eine **verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Bereich der materiellen Krisenvorsorge**, einschließlich gleichgesinnter Partner, insbesondere im Rahmen der NATO. Zu den relevanten Bereichen für eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung können die **Versorgungssicherheit und die Sicherung von Vorräten, die Energie- und Wasserversorgungssicherheit, medizinische Gegenmaßnahmen und das strategische Ressourcenmanagement** gehören.

Zentrale Maßnahmen:

- Gemeinsam mit dem EAD wird die Kommission Diskussionen innerhalb des **EU-Bevorratungsnetzwerks fördern, um bewährte Verfahren für die zivil-militärische Zusammenarbeit auszutauschen** und insbesondere zu untersuchen, wie bei zivilen Vorräten militärische Anforderungen und Bedürfnisse berücksichtigt werden können.
- Gemeinsam mit dem EAD wird die Kommission die **bestehende Zusammenarbeit mit der NATO auf Mitarbeiterebene** ausbauen, insbesondere durch den strukturierten Dialog zwischen der EU und der NATO über Resilienz, um Fragen der materiellen Krisenvorsorge und Bevorratung anzugehen.

6. FÖRDERUNG DER ÖFFENTLICH-PRIVATEN ZUSAMMENARBEIT

Jeden Tag beschaffen, produzieren, lagern und vertreiben Unternehmen grundlegende Güter und verwalten kritische Infrastrukturen. Allerdings sind sie zunehmend Risiken und Bedrohungen ausgesetzt, die sich auf ihre Lieferketten und ihren normalen Betrieb auswirken können. In Krisensituationen können diese Störungen schwerwiegende Risiken für die Gesellschaft darstellen. Darüber hinaus verfügt der Privatsektor über bedeutendes Fachwissen im Bereich der materiellen Krisenvorsorge, wie in der Europäischen Strategie für wirtschaftliche Sicherheit anerkannt wird. Die Einbindung der Wirtschaft in alle Phasen der Bevorratung – Antizipation, Management der Lieferketten, Produktionskapazitäten, Einkauf, Verwaltung der Vorräte und Einsatz – ist entscheidend für die Steigerung der Effizienz. Auf EU-Ebene gibt es bereits verschiedene Rahmenwerke, die die öffentlich-private Zusammenarbeit in diesem Bereich erleichtern²⁰, aber ein umfassenderer

²⁰ Der EFSCM, die NIS-2-Richtlinie und die Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen ((EU) 2022/2555 bzw. (EU) 2022/2557), das UCPM, das Gesetz zu kritischen Rohstoffen, die Richtlinie über kommunales Abwasser, der Rechtsakt zu kritischen Arzneimitteln, die Europäische Wasserresilienzstrategie

sektorübergreifender und EU-weiter Ansatz wird dazu beitragen, diese bestehenden Initiativen zu koordinieren und zu ergänzen.

Die im Rahmen der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge einzurichtende **öffentliche private Taskforce für Krisenvorsorge** wird sich effektiv an die Vertreter der relevanten Unternehmen wenden, um eine flexiblere Form der Krisenvorsorge aufzubauen, mit der Engpässe oder Risiken in der Lieferkette angegangen oder antizipiert und bei Bedarf die Bevorratung und Notfallproduktion unterstützt werden können. Die öffentlich-private Taskforce für Krisenvorsorge sollte relevante Beiträge zum EU-Bevorratungsnetzwerk leisten.

Die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlich-privaten Taskforce für Krisenvorsorge kann die **Erfassung der wichtigsten europäischen Unternehmen, die an der materiellen Krisenvorsorge beteiligt sind**, auf der Grundlage klarer Kriterien erleichtern. Die Zusammenarbeit sollte auch den Austausch bewährter Vorgehensweisen fördern, um die Bemühungen der **Mitgliedstaaten und der Unternehmen zu unterstützen, resilenter** gegenüber internen und externen Schocks für Bevorratungsvereinbarungen zu werden, im Einklang mit den Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften und -grundsätzen sowie den potenziellen künftigen Mindestanforderungen an die Vorsorge, wie sie in der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge vorgesehen sind.

Darüber hinaus sollte die EU die Zusammenarbeit zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und der Industrie bei der **Entwicklung von Instrumenten für den Informationsaustausch** über kritische Lieferketten und Bevorratung erleichtern, wobei auf bestehenden sektorspezifischen Rahmenwerken aufgebaut und das EU-Wettbewerbsrecht uneingeschränkt eingehalten werden sollte.

Außerdem ist ein EU-Modell für einen proaktiven Dialog zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor erforderlich, um die **Geschäftskontinuität in Krisenzeiten sicherzustellen**. Die Entwicklung von Verfahren für die Bereitstellung grundlegender Güter in Notfällen, für gemeinsame Bevorratungsmaßnahmen und Krisenpartnerschaften mit Logistikunternehmen könnte von Vorteil sein. Das Fachwissen des privaten Sektors sollte genutzt werden, um die **Entwicklung innovativer Verfahren für die Verwaltung von Lagerbeständen, einschließlich virtueller Vorräte**, zu fördern.

Die Mitgliedstaaten haben erfolgreiche **Modelle eingeführt, die dem privaten Sektor Anreize zur Mitwirkung an der strategischen Bevorratung durch einen Ausgleich der damit verbundenen Mehrkosten bieten**, beispielsweise durch Steueranreize und Garantiesysteme. Diese Modelle sollten gemeinsam mit dem privaten Sektor weiter geprüft und zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden.

Zentrale Maßnahmen:

- Das **EU-Bevorratungsnetzwerk wird bewährte Verfahren, neuartige Lösungen und Anreize erfassen und identifizieren**, die es für Unternehmen attraktiv machen, zu einer erhöhten Resilienz und zur Versorgung mit grundlegenden Gütern

und die Strategie für medizinische Gegenmaßnahmen. In einigen Bereichen können in Notfällen verbindliche Auskunftsersuchen an private Betreiber gerichtet werden (z. B. Chip-Gesetz, EDIP, IMERA, Notfallrahmenverordnung für medizinische Gegenmaßnahmen).

beizutragen. Es wird dies mit Überlegungen zur strategischen Autonomie verknüpfen.

- Im Rahmen eines **speziellen Arbeitsbereichs** der in der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge vorgesehenen **öffentliche-privaten Taskforce für Krisenvorsorge** werden Kriterien für die Erfassung wichtiger europäischer Unternehmen, die an der Herstellung grundlegender Güter beteiligt sind, erörtert und der Austausch bewährter Verfahren zur Sicherung grundlegender Güter in Krisen erleichtert, und zwar in Bezug auf die Sicherheit der Lieferkette, Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft, Interoperabilität, innovative Bevorratungsmodelle, Bevorratungsmanagement, Sicherstellung der Rotation von Beständen und Entsendung von Vorräten.

7. FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT IM AUSWÄRTIGEN HANDEL UND BEI INTERNATIONALEN PARTNERSCHAFTEN

In der heutigen vernetzten Welt hängt die Sicherstellung des Zugangs zu grundlegenden Gütern in Krisenzeiten von globalen Lieferketten ab. Die Sicherheit und Resilienz der EU und ihrer Nachbarländer sind eng miteinander verknüpft und stellen einen Stabilitätsfaktor dar. Durch die Förderung internationaler Partnerschaften, den Austausch bewährter Verfahren und den Einsatz ihrer außenpolitischen Instrumente kann die EU ihre materielle Krisenvorsorge verbessern.

Die EU sollte die **Zusammenarbeit mit Nachbarländern im Bereich der materiellen Krisenvorsorge** weiter verstärken und dabei auf bestehenden Kooperationen aufbauen, beispielsweise mit den teilnehmenden Staaten des UCPM²¹ oder mit Partnerländern im Rahmen des Systems der Europäischen Gemeinschaft für den Informationsaustausch in radiologischen Notsituationen (European Community Urgent Radiological Information Exchange, ECURIE) für radiologische Notfälle²². Der geplante neue Pakt für den Mittelmeerraum wird weitere Möglichkeiten mit Ländern im Mittelmeerraum und im Nahen Osten bieten, und die kürzlich vorgestellte EU-Strategie für den Schwarzmeerraum²³ wird die Krisenvorsorge Europas durch die Verbesserung der Verkehrs-, Energie- und digitalen Verbindungen stärken. Finanzmittel aus Instrumenten wie dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI – Europa in der Welt) oder dem Instrument für Heranführungshilfe III sind für die Schaffung von Resilienz auf beiden Seiten von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sollte die EU insbesondere Lehren aus den Erfahrungen der Ukraine bei der Sicherstellung der Versorgung mit grundlegenden Gütern während eines bewaffneten Konflikts ziehen. Außerdem sollte die EU die Ukraine angesichts ihrer Erfahrungen systematischer in ihre Bevorratung einbeziehen, auch in die europäischen Lieferketten

²¹ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien, die Türkei und die Ukraine.

²² Entscheidung des Rates vom 14. Dezember 1987 über Gemeinschaftsvereinbarungen für den beschleunigten Informationsaustausch im Fall einer radiologischen Notstandssituation und Empfehlung 2000/473/Euratom. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien, ebenso wie Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und die Schweiz.

²³ JOIN(2025) 135 final – Der strategische Ansatz der Europäischen Union für den Schwarzmeerraum.

Um Anfälligkeiten in der Lieferkette zu mindern und ihre strategische Autonomie zu stärken, sollte die EU bestehende strategische internationale bilaterale Abkommen und Allianzen stärken und gegebenenfalls maßgeschneiderte, für beide Seiten vorteilhafte **Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern** in Bereichen wie Energie, Gesundheit, Wasser, Verteidigung und Rohstoffe weiterentwickeln oder aufbauen und gleichzeitig zur nachhaltigen Entwicklung beitragen. Für beide Seiten vorteilhafte Partnerschaften im Rahmen der **Strategie „Global Gateway“** sollten gegebenenfalls genutzt werden. Darüber hinaus sollten Instrumente wie Freihandelsabkommen, Partnerschaften für sauberen Handel und Investitionen, strategische Partnerschaften im Bereich Rohstoffe oder künftig strategische Partnerschaften im Bereich kritischer Arzneimittel und digitale Partnerschaften genutzt werden.

Die EU sollte die **Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und in multilateralen Foren** weiter ausbauen. Beispielsweise sind die Beteiligung der EU an der Internationalen Energie-Agentur (IEA), insbesondere am Programm zur Sicherung der Versorgung mit kritischen Mineralien, und die Partnerschaft der EU mit der Japan Organisation for Metals and Energy Security (JOGMEC) zur Verfolgung kritischer Rohstoffe ebenso bemerkenswert wie das Engagement in Gavi, der Impfallianz im Gesundheitssektor, für die weltweite Bevorratung von Impfstoffen.

Die EU sollte auch ihre **Außenwirtschafts- und Kooperationspolitik nutzen, um relevante Verkehrs-, Logistik- und digitale Infrastrukturen zu unterstützen**. Ein offener und sicherer Zugang zu globalen Gemeingütern und strategischen Bereichen wie Seeverkehrsrouten und Unterseekabeln ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Versorgungssicherheit. Das von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank Global unterstützte Unterseekabel MEDUSA wird eine Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen der Nord- und Südküste des Mittelmeers herstellen und bis nach Westafrika verlängert werden. Darüber hinaus sind der transkasische Verkehrskorridor und die 12 Global-Gateway-Prioritätskorridore in Afrika hervorragende Beispiele für den Fokus der EU auf die Schaffung alternativer und nachhaltiger Verkehrswege. Der vorgeschlagene Wirtschaftskorridor Indien-Naher Osten-Europa (IMEC) hat das Potenzial, die Konnektivität zwischen den Kontinenten zu stärken.

Bei der Entwicklung ihrer Bevorratungsstrategien sollte die EU sicherstellen, dass solche Maßnahmen die globale Ernährungssicherheit nicht untergraben. In diesem Zusammenhang wird die EU ihr Engagement in internationalen Kooperationsrahmen wie der G20-Initiative Agrarmarkt-Informationssystem (AMIS) fortsetzen, die Transparenz und Koordinierung auf den globalen Agrar- und Lebensmittelmärkten fördert.

Darüber hinaus sollte die EU für mehr Synergien zwischen den internen und externen Bevorratungsbemühungen, der **humanitären Hilfe und den internationalen Partnerschaften** der EU sorgen. Die aktuellen Überlegungen zu strategischen Lieferketten könnten angesichts der derzeitigen dramatischen Finanzierungslücken im humanitären Bereich zu erheblichen Effizienzgewinnen führen und als Beispiel für Effizienzsteigerungen innerhalb der EU dienen. **ReliefEU** schließt die Lücke zwischen dem dringenden Bedarf in Krisengebieten und den verfügbaren Ressourcen der europäischen Partner. Es trägt zu einem flexiblen und reaktionsfähigen System bei, das sich sowohl an unmittelbare Katastrophen als auch an anhaltende humanitäre Herausforderungen anpasst und sicherstellt, dass die Ressourcen effektiv und effizient dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Zentrale Maßnahmen:

- Die Europäische Union und die EU-Mitgliedstaaten sollten die **Zusammenarbeit mit Nachbarschaftsländern, gleichgesinnten Partnerländern und internationalen Organisationen** im Bereich der Krisenvorsorge, beispielsweise im Bereich der Gesundheitsnotfälle, verstärken.
- Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten auf eine engere Koordinierung der **Vorräte** hinarbeiten und in Zusammenarbeit und Abstimmung mit den regionalen Katastrophenschutzbehörden **Möglichkeiten für gemeinsame Beschaffung und gemeinsame Lagerhaltung** weltweit prüfen, um einen raschen und optimalen Versand humanitärer Hilfsgüter zu erleichtern.
- Die Kommission wird die **Synergien zwischen den internen und externen Bevorratungsmaßnahmen der EU** verbessern.

8. SCHLUSSFOLGERUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Stärkung der materiellen Krisenvorsorge und der strategischen Vorräte der EU ist ein entscheidender Faktor für die Verbesserung der Vorsorge in europäischen Gesellschaften, die zunehmenden Krisenrisiken und Bedrohungen ausgesetzt sind. Die Bevorratungsstrategie der EU ist ein erster Schritt hin zu einem umfassenden und koordinierten Ansatz, der die Mitgliedstaaten bei Bedarf durch gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene unterstützt.

Die materielle Krisenvorsorge erfordert Investitionen. Diese Kosten werden durch Resilienzgewinne, weniger Störungen, niedrigere Erholungskosten, eine erhöhte langfristige Wettbewerbsfähigkeit und wahrscheinlich geringere Kosten in Bezug auf Menschenleben und Lebensgrundlagen aufgewogen. Der Grundsatz der Vorsorge und der eingebauten Sicherheit, eine Schlüsselmaßnahme der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge, wird eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer nachhaltigen, langfristigen finanziellen Unterstützung für eine verbesserte materielle Krisenvorsorge und die Aufrechterhaltung strategischer Reserven spielen. Die Kommission wird in den Vorschlägen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen die Bedeutung der materiellen Krisenvorsorge und der Aufrechterhaltung der strategischen Vorräte der EU berücksichtigen.

In Zukunft wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten, dem EAD, dem Europäischen Parlament und Interessenträgern zusammenarbeiten, um die in dieser Strategie dargelegten ersten Maßnahmen zu erörtern und umzusetzen. Die Arbeitsabläufe des EU-Bevorratungsnetzwerks und der Taskforce für Krisenvorsorge werden es ermöglichen, die Analyse von Lücken und Bedürfnissen zu vertiefen, die Umsetzung von Maßnahmen zu steuern und weiteren Handlungsbedarf zu ermitteln. Parallel dazu wird die EU-Bevorratungsstrategie sektorspezifische Vorsorgeinitiativen ergänzen. Im Jahr 2026 wird die Kommission eine Bilanz der Umsetzung dieser Strategie ziehen.

Kontinuierliches Lernen, der Austausch bewährter Vorgehensweisen und Innovation werden eine robuste, EU-weite Politik der materiellen Krisenvorsorge und Bevorratung vorantreiben.

Durch die Stärkung ihrer materiellen Krisenvorsorge kann die EU die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit grundlegender Güter sicherstellen und so das ununterbrochene Funktionieren der Lieferketten und lebenswichtige gesellschaftliche Funktionen gewährleisten und das Wohlergehen und die Sicherheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger verbessern.