



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2025
SWD(2025) 546 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über das Katastrophenschutzverfahren der Union und die Unterstützung der Union für
die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen sowie zur Aufhebung
des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU (Katastrophenschutzverfahren der Union)**

{COM(2025) 548 final} - {SEC(2025) 545 final} - {SWD(2025) 545 final}

Worum geht es?

Der Politikbereich des Katastrophenschutzes, der Krisenvorsorge und der Krisenreaktion steht seit einigen Jahrzehnten aufgrund einer zunehmenden Verschärfung der Bedrohungs- und Risikolage vor immer größeren Herausforderungen. Diese Bedrohungs- und Risikolage zeichnet sich durch eine volatile Mischung aus gesundheits-, geo- und sicherheitspolitischen, sozioökonomischen, klimatischen und ökologischen Risiken aus. Sicherheit und Resilienz der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind zunehmend über ihre eigenen Grenzen hinaus mit denen ihrer Partner verflochten. Diese neue Realität erfordert entschlossene Maßnahmen auf EU-Ebene zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger, der Gesellschaft, der Volkswirtschaften und unserer Demokratie.

In diesem Zusammenhang wurden in der Folgenabschätzung **drei zentrale Probleme und die damit verbundenen Problemursachen** ermittelt:

1. Das **Krisenmanagement der EU ist meist reaktiv** und nicht proaktiv, was auf einen unzureichenden Einsatz von strategischer Vorausschau, Antizipation, Innovation und Frühwarnung zurückzuführen ist, sowie auf fehlende integrierte Risikobewertungen und ein fehlendes integriertes Risikomanagement.
2. Das **EU-Instrumentarium für das Krisenmanagement besteht aus vielen einzelnen Elementen und verfügt über keinen ressortübergreifenden Ansatz**, aufgrund von Lücken bei der sektorspezifischen und grenzüberschreitenden Koordinierung, Defiziten bei der zivil-militärischen Koordinierung und der fehlenden Verbindung zwischen internen und externen Koordinierungsbemühungen der EU.
3. **Die EU ist nicht ausreichend in der Lage, solidarisch zu handeln**, bedingt durch ein begrenztes gesamtgesellschaftliches Engagement, einschließlich des Privatsektors, Defizite bei den EU-Finanzierungsmechanismen für die Krisenreaktion, eine unzureichende strategische Abstimmung der nationalen Haushalte und anhaltende Kapazitätslücken. Zum Teil besteht das Problem darin, dass verschiedene Arten von Krisen auf dieselbe Weise angegangen werden.

Was soll erreicht werden?

Um die festgestellten Probleme anzugehen, muss das EU-Krisenmanagementsystem so ausgestattet sein, dass vier allgemeine Ziele erreicht werden, die alle zum übergeordneten Ziel beitragen, die Menschen in der Union vor Krisen zu schützen.

Die allgemeinen Ziele spiegeln die in der Strategie für eine Union der Krisenvorsorge verankerten Grundsätze wider. Als solche dienen sie nicht nur als Mittel zur Erreichung des übergeordneten Ziels, die Menschen in der Union vor Krisen zu schützen, sondern stellen auch Ziele an sich dar.

- **Allgemeines Ziel 1:** Umsetzung eines gefahrenübergreifenden, antizipatorischen und proaktiven Ansatzes für das Bedrohungs- und Risikomanagement
- **Allgemeines Ziel 2:** Umsetzung eines effizienten und wirksamen sektorübergreifenden Koordinierungsrahmens für verschiedene Krisen im Rahmen eines ressortübergreifenden Ansatzes
- **Allgemeines Ziel 3:** Gewährleistung eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes für die Krisenvorsorge und -reaktion
- **Allgemeines Ziel 4:** Sicherstellung, dass die Union in der Lage ist, zeitnah, flexibel und solidarisch zu handeln, um die Menschen in der Union vor Krisen, einschließlich Gesundheitskrisen, zu schützen.

Warum sollte die EU tätig werden?

Angesichts des zunehmend mehrdimensionalen und grenzüberschreitenden Charakters der Krisen müssen Lücken bei den Fähigkeiten auf EU-Ebene geschlossen werden – entweder durch EU-eigene Kapazitäten oder durch koordinierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten. Dies würde nicht nur eine bessere Koordinierung der Mechanismen zur Krisenreaktion auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten ermöglichen, sondern auch sicherstellen, dass die EU-Hilfe alle bedürftigen EU-Bürgerinnen und -Bürger erreichen kann – mit langfristig positiven Auswirkungen auf die Gesellschaften und Volkswirtschaften der EU. Nachhaltige kritische Fähigkeiten, wie sie von den Programmen Galileo und Copernicus geboten werden, können nur durch kollektives Handeln gewährleistet werden, indem strategische Infrastrukturen geschaffen werden, die kein Mitgliedstaat allein bereitstellen kann.

Die Stärkung der Vorsorge auf EU-Ebene wird den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor grenzüberschreitenden Bedrohungen verbessern, eine abschreckende Wirkung entfalten, dem Gefühl der tiefen Unsicherheit der Bürgerinnen und Bürger entgegenwirken und zur Erfüllung der

grundlegenden Voraussetzungen für wirtschaftlichen Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Wie die jüngsten Krisen gezeigt haben, spielt die EU eine entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung der Vorsorge in unserer Union und ihrer Resilienz.

Politische Optionen

In der Folgenabschätzung werden drei politische Optionen vorgeschlagen, mit denen diese vier allgemeinen Ziele in unterschiedlichem Maße und aus unterschiedlichen Blickwinkeln angegangen werden. Der Anwendungsbereich der politischen Optionen steht im Einklang mit dem Legislativvorschlag im Zusammenhang mit dieser Folgenabschätzung.

Es ist hervorzuheben, dass ein grundlegender Unterschied in der Haushaltsarchitektur zwischen Option 1 und 2 einerseits und Option 3 andererseits besteht (siehe auch Abbildung 1):

- In Option 1 und 2 wird ein „ergänzender“ Ansatz für die Vorsorge vorgeschlagen, da die horizontale Priorität in Synergie mit anderen Programmen in das Katastrophenschutzverfahren der Union/Unionsverfahren 2.0 integriert ist¹.
- In Option 3 wird vorgeschlagen, alle Elemente der Vorsorge in einem einzigen Vorsorgefonds zu zentralisieren. Im Gegensatz zu den Optionen 1 und 2 würde im Rahmen von Option 3 somit die Vorsorge von den anderen einschlägigen Politikbereichen getrennt.

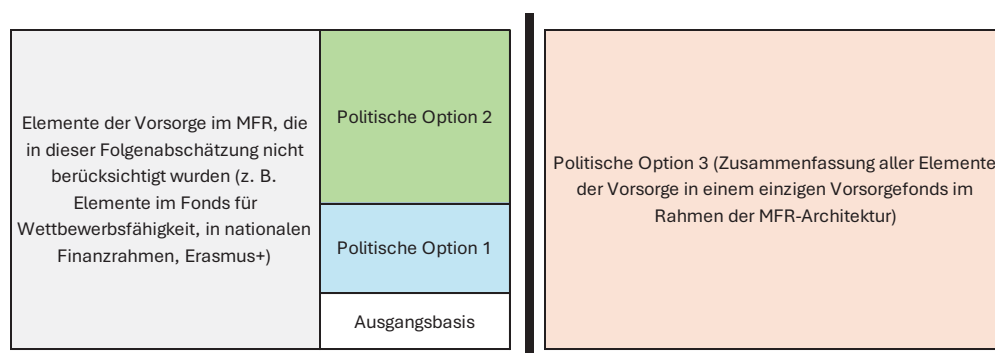


Abbildung 1 – Die Vorsorge in der MFR-Architektur im Rahmen der verschiedenen Optionen (indikativ, die Größe der Felder entspricht nicht dem Anteil am MFR-Portfolio)

¹ Beispielsweise: Fonds für Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich spezialisierter Forschung und Innovation, nationale Finanzrahmen, einschließlich Forst- und Hochwassermanagement, Energie und kritische Infrastrukturen, Erasmus+, insbesondere im Hinblick auf die Vorsorge auf Ebene der Bevölkerung, oder die Fazilität „Connecting Europe“, einschließlich grenzüberschreitender Projekte für kritische Infrastrukturen und Satellitenbilder.

Im Rahmen von **Option 1** wurde ein gestärktes sektorspezifisches Katastrophenschutzverfahren der Union, einschließlich einer gezielten Stärkung des ERCC, vorgeschlagen. Die Maßnahmen auf EU-Ebene müssen durch erhebliche Anstrengungen auf nationaler Ebene ergänzt werden, auch im Hinblick auf Bewältigungskapazitäten, die auf EU-Ebene auf den „traditionellen“ Bereich des Katastrophenschutzes (medizinische Vorräte, Vorräte für chemische, biologische, radiologische und nukleare (CBRN) Notfälle, Waldbrandbekämpfung aus der Luft usw.) beschränkt sind. Während verstärkte nationale Anstrengungen es ermöglichen, alle Ziele erfolgreich zu erreichen, wird der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Infolgedessen würde diese Option im Vergleich zu Option 2 zu weniger Wirksamkeit, Effizienz, externer Kohärenz und Vereinfachung führen.

Option 2 vereint ein sektorübergreifendes Katastrophenschutzverfahren der Union mit einschlägigen Maßnahmen zur Vorsorge im Bereich der öffentlichen Gesundheitssicherheit. Im Vergleich zu Option 1 werden Synergieeffekte und Komplementaritäten zwischen Katastrophenschutzmaßnahmen und Vorsorgemaßnahmen für gesundheitliche Notlagen durch ein einziges Instrument im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union 2.0 erreicht. Die integrierte Haushaltsstruktur gewährleistet Flexibilität und Reaktionsfähigkeit bei der Verwaltung des Instruments. Option 2 sieht die Einrichtung eines EU-Zentrums für Krisenkoordination vor, das somit zur zentralen EU-Kapazität für die sektorübergreifende Risikovorsorge, einschließlich der Bevorratung und des operativen Krisenmanagements, würde. Die Bewältigungskapazitäten auf EU-Ebene gehen über den „traditionellen“ Katastrophenschutzsektor hinaus und schließen beispielsweise mobile Brücken/Pontonbrücken, Breitband-Telekommunikation und gesicherte Konnektivität sowie medizinische Gegenmaßnahmen ein, unter anderem durch virtuelle Bevorratung. Im Einklang mit dem allgemeinen sektorübergreifenden Charakter der Initiative werden weitere einschlägige Maßnahmen im Hinblick auf gesundheitliche Notlagen ergriffen, um grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zu bekämpfen.

Darüber hinaus wird eine dritte politische Option beschrieben, die jedoch frühzeitig verworfen wird: Die **politische Option 3** beinhaltet als Hauptelement die Schaffung eines einzigen Finanzierungsinstruments (Vorsorgefonds) auf EU-Ebene, das alle für die Vorsorge relevanten

Mechanismen und Tätigkeiten für den gesamten MFR umfasst. Option 3 wäre suboptimal, wegen i) eines Widerspruchs zur Strategie für eine Union der Krisenvorsorge, ii) einer erhöhten Komplexität der Finanzverwaltungssysteme und iii) einer Zusammenlegung verschiedener Arten von Kompetenzen, sowohl unterstützender als auch geteilter Kompetenzen. Zusätzlich zu diesen inhärenten Schwachstellen des Instruments ist es aufgrund seiner Komplexität sehr unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten es während des Verhandlungsprozesses unterstützen würden. Vor diesem Hintergrund **gilt Option 3 als nicht tragfähig und wird daher verworfen.**

Die bevorzugte politische Option und ihre wichtigsten Auswirkungen

Option 2 wurde als bevorzugte politische Option ausgewählt, da sie den EU-Mehrwert in vollem Umfang ausschöpft und damit die Ziele auch in vollem Umfang erreicht. Vor dem Hintergrund einer zunehmend multidimensionalen und grenzüberschreitenden Krisenlandschaft bringt die Entscheidung für Option 2 wichtige soziale (z. B. höherer gemeinsamer Nenner bei der Vorsorge auf Ebene der Bevölkerung), ökologische (z. B. erfolgreichere Erhaltung von Naturräumen und biologischer Vielfalt) sowie wirtschaftliche Vorteile (z. B. sind die Kosten im Zusammenhang mit umfassenden Präventions- und Vorsorgemaßnahmen deutlich niedriger als die Kosten für die Bewältigung).