EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2024
COM(2024) 212 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bewertung des Zivilschutzmechanismus der Union – Stärkung der Notfallvorsorge der EU

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung – das Katastrophenschutzverfahren der Union zur Stärkung der Einsatzbereitschaft der EU 2
2. Erfolgreich sein trotz Herausforderungen. Sich abzeichnende neue Bedrohungen 2
3. Ergebnisse der Evaluierung – das Unionsverfahren im Umfeld einer sich wandelnden Risikolandschaft 6
4. Ausblick – Aus der Vergangenheit lernen, um die Fähigkeit der EU zur Bewältigung von Krisen zu stärken 8
5. Schlussfolgerungen 11

1. Einleitung – das Katastrophenschutzverfahren der Union zur Stärkung der Einsatzbereitschaft der EU

Der Katastrophenschutz[1] ist nach einer Katastrophe ein Rettungsanker für die betroffene Bevölkerung. Wenn eine Krise die Kapazitäten eines einzelnen Landes übersteigt, bildet das Katastrophenschutzverfahren der Union (im Folgenden „Unionsverfahren“)[2] das operative Rückgrat, das die gemeinsame Reaktion Europas sowohl innerhalb als auch außerhalb seiner Grenzen erleichtert.

Insgesamt wurde das Unionsverfahren im evaluierten Zeitraum 2017 bis 2022 mehr als 500 Mal aktiviert, aber mehr als 320 Mal[3] wurde es allein im Zeitraum zwischen 2020 und 2022 in Anspruch genommen, was einer Verfünffachung gegenüber dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre entspricht. Dieser Anstieg unterstreicht die wachsende Bedeutung des Unionsverfahrens für die Stärkung der Notfallbereitschaft der Union auf allen Ebenen.

Im Jahr 2021 würdigte der Europäische Bürgerbeauftragte mit dem Preis für gute Verwaltungspraxis die außergewöhnlichen Beiträge der GD ECHO und des EAD, deren außergewöhnliche Anstrengungen die Rückführung von über einer halben Million EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die während der Covid-19-Pandemie weltweit gestrandet waren, ermöglichten.

Dies verdeutlicht die zentrale Rolle, die die Organe und Einrichtungen der EU im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union bei der Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Krisenzeiten spielen. Der Schutz unserer Gesellschaft, der Natur und des kulturellen Erbes hängt im Wesentlichen von unserer Fähigkeit ab, zukünftige Katastrophen zu verhindern und uns darauf vorzubereiten. Der Katastrophenschutz funktioniert nicht isoliert. Er erfordert gemeinsame Anstrengungen, das Abbauen von Schranken und die Zusammenarbeit als eine Union mit starkem Zusammenhalt, um unsere kollektive Widerstandsfähigkeit und Einsatzbereitschaft zu stärken.

In dieser Mitteilung werden die sich wandelnden Bedürfnisse und Herausforderungen, mit denen der Katastrophenschutz in Europa konfrontiert ist, beschrieben und Empfehlungen formuliert, um die Wirksamkeit des gesamten Kontinuums des Unionsverfahrens aus Prävention – Vorsorge – Bewältigung im Katastrophenmanagement zu verbessern.

2. Erfolgreich sein trotz Herausforderungen. Sich abzeichnende neue Bedrohungen

Die Risikolandschaft in Europa verändert sich dramatisch. Heute steht die EU vor zahlreichen, gleichzeitigen Herausforderungen und Bedrohungen unterschiedlicher Art und zunehmender Komplexität. Die steigende Zahl von Konflikten, vom Menschen verursachten Katastrophen und Naturkatastrophen – einschließlich extremer Wetterereignisse – und der sich verändernde Charakter der Sicherheitsrisiken stellen die Struktur des

[1] Der Katastrophenschutz umfasst Soforthilfe, die unter staatlicher Verantwortung in Vorbereitung auf oder unmittelbar nach einer Katastrophe in Europa und weltweit geleistet wird.

[2] Am Katastrophenschutzverfahren der Union beteiligen sich die 27 Mitgliedstaaten und 10 Drittländer (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien, die Türkei und die Ukraine).

[3] Die Aktivierung des Verfahrens durch die Ukraine im Jahr 2022 im Zusammenhang mit dem Krieg wurde nur einmal gezählt, umfasste jedoch mehr als 120 aktualisierte Unterstützungsersuchen.

Katastrophenrisikomanagements in der EU und die Fähigkeit des Unionsverfahrens, effektiv zu arbeiten, zunehmend in Frage. Der stetige Anstieg der Anzahl der Aktivierungen des Unionsverfahrens in den vergangenen Jahren deutet darauf hin, dass sich dieser Trend fortsetzen wird.

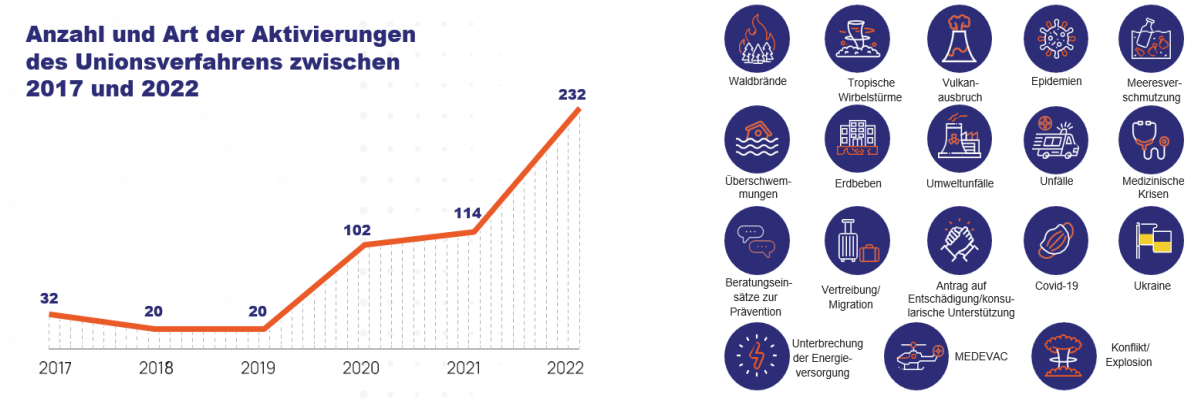


Abbildung 1 – Anzahl und Art der Aktivierungen des Unionsverfahrens

Die Grafik (links) zeigt die steigende Zahl der Aktivierungen des Unionsverfahrens von 2017 bis 2022. Die Kreise (rechts) veranschaulichen die Arten von Krisen, mit denen sich das Unionsverfahren im selben Zeitraum befasst hat.

Die nachfolgend beschriebenen fünf wichtigsten Dimensionen veranschaulichen diese sich wandelnde Risikolandschaft und zeigen, wie das Unionsverfahren seine Anpassungsfähigkeit und sein gesamtes Instrumentarium bereits nutzt, um Risiken in diesen Dimensionen zu begegnen. Die sich wandelnden Risiken dürften sich jedoch künftig stärker auf Europa auswirken und die Lücken in der Art und Weise, wie Europa mit Risiken umgeht, wahrscheinlich vergrößern.

2.1. Komplexität bewältigen: Koordinierte Reaktionen auf künftige Krisen

In der Evaluierung wurde die bemerkenswerte Flexibilität des Katastrophenschutzverfahrens der Union bei der Anpassung an sich verändernde Herausforderungen unterstrichen.[4] Die raschen Anpassungen der EU-Rechtsvorschriften an die Instrumente der GD ECHO wurden als herausragende Beispiele für diese Flexibilität angeführt. In diesem Zusammenhang wurde die erhebliche Ausweitung der Kapazitäten für die medizinische Bevorratung im Rahmen von rescEU infolge der COVID-19-Pandemie von der überwältigenden Mehrheit der Interessenträger[5] sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene als bemerkenswerter Erfolg angesehen.

Während des gesamten Evaluierungszeitraums wurde deutlich, dass das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre, ERCC) eine zentrale Rolle bei der Koordinierung zwischen den Katastrophenschutz- und den Gesundheitsbehörden sowie zwischen den Außenministerien der Mitgliedstaaten und der teilnehmenden Staaten zusammen mit dem EAD und den EU-Delegationen spielte. Darüber hinaus hat es zusammen mit dem Generalsekretär die Koordination zwischen den Direktionen der Europäischen Kommission, dem EAD und dem Rat erleichtert. Diese sektorübergreifende Zusammenarbeit erwies sich als entscheidend für die Bewältigung der Folgen von

[4] Die Mehrheit der Befragten in der Umfrage bei Behörden der Mitgliedstaaten (ICF, unabhängige unterstützende Studie zum Unionsverfahren 2017-2022).
[5] Umfrage bei Behörden der Mitgliedstaaten und EU-Organen (ICF, unabhängige unterstützende Studie zum Unionsverfahren 2017-2022).

COVID-19, einschließlich der Bereitstellung medizinischer Hilfsgüter und logistischer Unterstützung für konsularischen Beistand bei der Rückführung von in Drittländern gestrandeten EU-Bürgerinnen und -Bürgern. In diesem Zusammenhang waren innovative Ansätze und die Fähigkeit, sich an neue Situationen anzupassen, wichtige Erfolgsfaktoren.

2.2. Dynamische Herausforderungen: Anpassung der Risikokartierung und Frühwarnsysteme

Die spezielle Schwerpunktgruppe von Wissenschaftlern, die an der Evaluierung des Katastrophenschutzverfahrens der Union mitgewirkt hat, ermittelte Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht, um die Wirksamkeit der Frühwarnsysteme bei der Stärkung der Vorsorge auf nationaler und EU-Ebene zu optimieren. Insbesondere könnten die Frühwarnsysteme überarbeitet werden, um folgende Ziele zu erreichen:

1. Sicherstellen, dass die in EU-weiten und nationalen Frühwarnsystemen enthaltenen **Informationen weniger fragmentiert sind**: Mehrere Interessenträger wiesen auf die Herausforderung hin, eine große Menge an Informationen aus verschiedenen Systemen zu verwalten, was zeitnahe Bewertungen durch Experten bei Großereignissen erschwert. Darüber hinaus könnten Frühwarnsysteme auf EU-Ebene einen systematischeren Einfluss auf nationale Frühwarnsysteme haben.[6]

2. **Mehr Gefahren abdecken**: Die Gefahren, die von Frühwarn- und Überwachungssystemen am effektivsten abgedeckt werden, sind Waldbrände, Überschwemmungen und Dürren, da sie nahezu in Echtzeit überwacht werden. Dennoch könnte die Überwachung von Überschwemmungen, gesundheitlichen Notlagen und anderen vom Menschen verursachten oder anthropogenen Katastrophen verbessert und wirksamer gestaltet werden.[7]

2.3. Sofortmaßnahmen: Mobilisierung von Ressourcen für schwere und grenzüberschreitende Naturkatastrophen

Im Sommer 2023 wurde Europa von Hitzewellen, extremen Waldbränden und katastrophalen Überschwemmungen heimgesucht. Diese Ereignisse fanden oft gleichzeitig statt und fügten sich in ein breiteres Muster extremer Klimatologie ein. Im Juli und August 2023 erreichten die globalen Temperaturen Rekordwerte und übertrafen den im Übereinkommen von Paris festgelegten Schwellenwert von 1,5 °C. Dies ist ein Vorgeschmack auf die möglichen durchschnittlichen Bedingungen im Sommer in der Zukunft, wenn keine Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigten, dass sich die Vorabverlegung von Feuerwehreinsatzkräften im Jahr 2021 positiv auf den Wissensaustausch zwischen den Feuerwehreinsatzkräften in den von Waldbränden betroffenen Regionen ausgewirkt hat.

[6] In diesem Zusammenhang merkte eine nationale Behörde an, dass einige Länder ihre nationalen Systeme besser an das EU-Frühwarnsystem angepasst haben als andere. Sie wies auf einen bemerkenswerten Fall während der Sturzflut in Deutschland im Jahr 2021 hin, bei dem zwar Frühwarninformationen auf europäischer Ebene verfügbar waren, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften jedoch das System und das Ausmaß der zu erwartenden Überschwemmungen nicht bekannt waren.

[7] Ein aktuelles Beispiel für den Einsatz des Unionsverfahrens in diesem Bereich ist die Kofinanzierung eines neuen gefahrenübergreifenden Frühwarnsystems für den staatlichen Feuerwehr- und Rettungsdienst in Lettland. Zu den wichtigsten Ergebnissen des Projekts gehörten eine Machbarkeitsstudie, in der die verschiedenen Lösungen verglichen wurden, die von Telekommunikationsunternehmen angeboten werden könnten, sowie eine Umfrage unter der Bevölkerung, um das Ausmaß des Bewusstseins für Katastrophenalarm in der lettischen Bevölkerung zu ermitteln, und ein Entwurf der Architektur des vorgeschlagenen Systems, einschließlich der erforderlichen Infrastruktur und Interoperabilität.

Dieser Ansatz wurde auch als Instrument zur Verbesserung der Effektivität der Bewältigungsmaßnahmen positiv aufgenommen. Im Jahr 2021 wurden Feuerwehreinsatzkräfte in Griechenland zur Unterstützung während der Waldbrandsaison im Sommer vorsorglich bereitgestellt. Nach positiven Rückmeldungen von Mitgliedstaaten und Teilnehmerstaaten wurde diese Initiative erneuert. Elf Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, zur Vorbereitung auf die bevorstehende Waldbrandsaison fast 450 Feuerwehreinsatzkräfte nach Frankreich, Griechenland und Portugal zu entsenden.

Darüber hinaus hat die Evaluierung gezeigt, dass die große Mehrheit der Interessenträger die Flexibilität des Unionsverfahrens und vor allem seine Fähigkeit, sich schnell an neue Situationen anzupassen und darauf zu reagieren, schätzt. Die Einführung der rescEU-Reserve und die kürzlich getroffene Entscheidung, die rescEU-Luftflotte zu vergrößern, wurden als bemerkenswerter Beweis für die Flexibilität und die Innovationsfähigkeit des Unionsverfahrens gewertet, was wichtig ist, um relevant zu bleiben. Die Anpassungsfähigkeit des Schulungsprogramms zum Unionsverfahren und von EU MODEX wurde ebenfalls gewürdigt und als Beleg für die Flexibilität des Unionsverfahrens angesehen.

2.4. Sich wandelnde Risiken und Sicherheitsbedrohungen erfordern bessere Reaktionsfähigkeiten

Die Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine löste die bislang größte Aktivierung des Katastrophenschutzverfahrens der Union aus, unter anderem komplexe logistische Operationen. Am 15. Februar 2022 aktivierte die Ukraine das Unionsverfahren in Vorbereitung auf einen Notfall großen Ausmaßes und aktualisierte ihr ursprüngliches Ersuchen fortlaufend. Die Ersuchen umfassten unter anderem medizinische Hilfsgüter, Lebensmittel, Unterkünfte, Ausrüstung zur Brandbekämpfung, IT- und Kommunikationsausrüstung, Geräte zum Schutz des Kulturerbes, CBRN-Gegenmaßnahmen und landwirtschaftliche Hilfsgüter.

Das ERCC unterstützte Polen, Rumänien und die Slowakei bei der Einrichtung von Logistik-Drehkreuzen[8] im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union, in denen eingehende Hilfsgüter empfangen, konsolidiert und anschließend in die Ukraine versandt wurden. Darüber hinaus wurde als Reaktion auf die zahlreichen Anfragen privater Unternehmen im Anschluss an die Kampagne der Kommission „Stand for Ukraine“ in Belgien ein Pilotprojekt zur Weiterleitung von Spenden aus dem Privatsektor im Rahmen von rescEU ins Leben gerufen.

Als Reaktion auf die steigende Nachfrage nach medizinischer Versorgung führte die Europäische Kommission (GD ECHO und GD SANTE) ein Standardverfahren für die medizinische Evakuierung (MEDEVAC) von Vertriebenen aus der Ukraine ein. Polen, Moldawien, die Slowakei und die Ukraine ersuchten um Unterstützung für medizinische Evakuierungsmaßnahmen aus ihren jeweiligen Ländern in andere europäische Länder mit verfügbaren Krankenhauskapazitäten.

Darüber hinaus zielt die Initiative zur Erstellung von Szenarien[9] darauf ab, umfassende Anhaltspunkte für weitere Verbesserungen im Rahmen des Unionsverfahrens zu liefern, um die Herausforderungen zu bewältigen, die in der sich wandelnden Risikolandschaft Europas erwartet werden, einschließlich der Kaskadeneffekte von Sicherheitsbedrohungen, die zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von verheerenden, sektorübergreifenden und mehrere

[8] Finanzielle Unterstützung von Waren, die über Drehkreuze abgewickelt werden.
[9] Durchgeführt gemäß Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU.

Länder umfassenden Katastrophen führen können. Im Wesentlichen untermauern die Szenarien die Forderung nach zusätzlichen Ressourcen, nach Anpassungen an die bestehenden Funktionsweisen des Unionsverfahrens über den gesamten Zyklus des Notfallmanagements hinweg und nach entsprechenden Änderungen des rechtlichen Rahmens des Unionsverfahrens.

2.5. Schutz gefährdeter Personen: Bewältigung der Auswirkungen von Katastrophen auf gefährdete Gruppen

Klimarisiken wirken sich aufgrund von sozioökonomischen Faktoren wie Einkommen, Geschlecht, Alter, Behinderung, Gesundheit und sozialer Ausgrenzung unverhältnismäßig stark auf gefährdete Bevölkerungsgruppen aus. Bereits bestehende Benachteiligungen schränken die Fähigkeit gefährdeter Gruppen, sich von Katastrophen zu erholen, weiter ein.[10] Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wurden geschlechtsspezifische und sexuelle Gewalt, Hassrede und Fremdenfeindlichkeit dokumentiert.

Vor diesem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Empfehlung und Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Unionsziele für Katastrophenresilienz“[11] sprach sich die Kommission dafür aus, die spezifischen Bedürfnisse von Menschen in gefährdeten Situationen, unter anderem Menschen mit Behinderungen und Kindern, im Rahmen der nationalen Frühwarnsysteme systematisch zu berücksichtigen.

3. Ergebnisse der Evaluierung – das Unionsverfahren im Umfeld einer sich wandelnden Risikolandschaft

Die oben beschriebene neue Realität des Notfallmanagements hat dem Katastrophenschutzverfahren der Union zahlreiche Gelegenheiten geboten, seine Wirksamkeit und Effizienz als Notfallinstrument unter Beweis zu stellen, mit dem die Widerstandskraft Europas gegenüber komplexen, lang andauernden und gelegentlich gleichzeitig auftretenden Krisen weiter gestärkt werden kann. Die wichtigsten Erkenntnisse über die Leistung des Katastrophenschutzverfahrens der Union im Zeitraum 2017 bis 2022 unterstreichen diese Einschätzung.

[10] Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstands, COM(2024) 91 final, <EUR-Lex - 52024DC0091 - DE - EUR-Lex (europa.eu)>.

[11] Empfehlung der Kommission vom 8. Februar 2023 zu den Unionszielen für Katastrophenresilienz, 2023/C 56/01, <EUR-Lex - 32023H0215(01) - DE - EUR-Lex (europa.eu)>; Europäische Kommission, Mitteilung zu den Katastrophenresilienzzielen der Europäischen Union: sich gemeinsam für künftige Notfälle rüsten, COM(2023) 61 final, < EUR-Lex - 52023DC0061 - DE - EUR-Lex (europa.eu)>.

Die wichtigsten Erkenntnisse über die Leistung des Unionsverfahrens aus der Evaluierung 2017-2022

1. Das Unionsverfahren wurde an sich ändernde Belastungen und Anforderungen angepasst und konnte trotz zunehmender Aktivierungen erfolgreich eine hohe Reaktionsquote aufrechterhalten.
2. Das Unionsverfahren hat sich als flexibel erwiesen, wenn es darum ging, sich an die sich wandelnden Bedürfnisse vor Ort und an unvorhergesehene Ereignisse anzupassen. Innovative Antworten auf neue Krisendimensionen waren ein entscheidender Erfolgsfaktor.
3. Das Unionsverfahren hat seine Dimensionen Prävention und Vorsorge gestärkt und damit die Kosteneffizienz verbessert.
4. Das Unionsverfahren trug zur Verbesserung der Katastrophenvorsorge auf nationaler Ebene und EU-Ebene bei.
5. Das Unionsverfahren half bei der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Katastrophenschutzes und den nicht traditionellen Akteuren des Katastrophenmanagements.
6. Das Unionsverfahren trug dazu bei, das Bewusstsein für Katastrophen innerhalb der Katastrophenschutzgemeinschaft zu schärfen.
7. Die Risikokartierung anhand der Übersicht über die Risiken auf EU-Ebene trug zur Stärkung der Katastrophenprävention bei, auch wenn es bei der Vergleichbarkeit und Verfügbarkeit von Daten nach wie vor Herausforderungen gibt.
8. Das Unionsverfahren erleichterte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Teilnehmerstaaten bei der Katastrophenvorsorge und -bewältigung.
9. Die GD ECHO und die nationalen Katastrophenschutzbehörden haben mit knappen Ressourcen und einer hohen Arbeitsbelastung zu kämpfen.

Darüber hinaus hat die Evaluierung gezeigt, dass die sich wandelnde Risiko- und Bedrohungslage auch die Grenzen des Katastrophenschutzverfahrens der Union auf die Probe gestellt hat. Diese Einschätzung wird vom Europäischen Rat für das umfassendere europäische Krisenmanagementsystem geteilt. In mehreren Schlussfolgerungen des Rates für die Jahre 2023[12] und 2024[13] werden die Herausforderungen durch sektor- und grenzüberschreitende Krisen sowie Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen anerkannt, die durch die prognostizierte Zunahme der Gefahren durch den Klimawandel noch verschärft werden.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung der europäischen Resilienz in strategischen Bereichen durch einen alle Gefahren umfassenden Ansatz für Vorsorge und Bewältigung unter Nutzung einschlägiger Mechanismen, einschließlich des Katastrophenschutzverfahrens der Union. Darüber hinaus hängt die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Funktionen davon ab, dass die Mitgliedstaaten den alle Gefahren umfassenden Ansatz systematisch in alle einschlägigen Strategien einbetten und so konzeptionsbasierte Resilienz (resilience by design) gewährleisten.[14] Die erste Verteidigungslinie beim Risikomanagement liegt in Maßnahmen, die die Anfälligkeiten verringern und die Gefährdung von Menschen begrenzen können.[15] Vor diesem Hintergrund sind die Anstrengungen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Eindämmung des Klimawandels von entscheidender Bedeutung für die Stärkung der Resilienz und der Krisenreaktionsfähigkeit der EU. In Anbetracht der oben

[12] Tagungen des Europäischen Rates am 29./30. Juni 2023 und 26./27. Oktober 2023.
[13] Tagung des Europäischen Rates am 21./22. März 2024.
[14] Strukturelle Entscheidungen wie Entscheidungen über die Raumplanung sollten alle einschlägigen Risiken berücksichtigen und von den für die Resilienz kritischer Infrastrukturen und Einrichtungen zuständigen einzelstaatlichen Behörden genehmigt werden.
[15] COM(2024) 91 final

genannten politischen Steuerung ist die Sicherung des nachhaltigen Funktionierens des bestehenden Notfallmanagementmodells des Unionsverfahrens ein zentrales Anliegen geworden. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit erkannt, das Unionsverfahren im Rahmen eines inklusiveren, alle Gefahren umfassenden Ansatzes in Europas breiterer Krisenmanagementarchitektur weiter für neue Gefahren und Risiken auszurüsten.

In ähnlicher Weise kam die Gruppe der leitenden wissenschaftlichen Berater der EU[16] in ihrem unabhängigen wissenschaftlichen Gutachten zum strategischen Krisenmanagement in der EU zu dem Schluss, dass ein effizientes Krisenmanagement die Stärkung der EU-Governance, die Verbesserung der Resilienz der Infrastruktur, die Optimierung der finanziellen Ressourcen, die Förderung der gesellschaftlichen Zusammenarbeit und die Sicherstellung zugänglicher Daten für eine effektive Kommunikation umfasst.

Strategisches Krisenmanagement in der EU: Verbesserung der Krisenprävention, -vorsorge, -reaktion und -resilienz der EU

Das von der Gruppe der leitenden wissenschaftlichen Berater des Kollegiums der Europäischen Kommissare erstellte unabhängige wissenschaftliche Gutachten zum strategischen Krisenmanagement in der EU kommt zu dem Ergebnis, dass die EU Folgendes tun sollte:

1. einen Fahrplan entwickeln, um Synergien zwischen vorhandenen Rechtsvorschriften und Instrumenten zu schaffen,
2. die europäische Handlungsfähigkeit auf dem Gebiet des strategischen Krisenmanagements stärken, um kaskadierenden und grenzüberschreitenden Krisen zu begegnen,
3. kritische Infrastrukturen gegenüber Kaskadeneffekten widerstandsfähiger machen,
4. bestehende EU-Finanzinstrumente und -ressourcen so gestalten, dass sie leichter skalierbar, rasch einsatzbereit und effizient sind,
5. eng mit der Gesellschaft zusammenarbeiten, um Krisen wirksam zu bewältigen,
6. interoperable, hochwertige Daten und leicht vermittelbare Informationen für das Krisenmanagement bereitstellen.

Neben der anerkannten Notwendigkeit, die Widerstandskraft Europas gegen Erschütterungen auf politischer Ebene zu stärken, halten neun von zehn Europäern es für wichtig, dass die EU bei der Koordinierung der Reaktion auf Katastrophen in der EU und anderen Ländern hilft.[17] Darüber hinaus sind 94 % der europäischen Bürgerinnen und Bürger der Ansicht, dass andere EU-Länder Hilfe leisten sollten, wenn sich in einem EU-Land eine Katastrophe ereignet, die das Land allein nicht bewältigen kann.

4. Ausblick – Aus der Vergangenheit lernen, um die Fähigkeit der EU zur Bewältigung von Krisen zu stärken

Die Schäden infolge von Katastrophenereignissen nehmen massiv zu, während die allgemeinen Kapazitäten, derartige Schocks abzufangen und sich davon wieder zu erholen, begrenzt sind. Daher steht die EU vor der Herausforderung, sicherzustellen, dass der

[16] Europäische Kommission, Generaldirektion Forschung und Innovation, *Strategisches Krisenmanagement in der EU – Verbesserung der Krisenprävention, -vorsorge, -reaktion und -resilienz der EU*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/dffc8b4b-801d-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-de>.

[17] European Commission, Civil Protection – Eurobarometer (February 2024), 2977/SP541, <EU civil protection - February 2024 - - Eurobarometer survey (europa.eu)>.

europäische Ansatz für das Krisenmanagement „zukunftssicher“ ist. Dies erfordert ein starkes Katastrophenschutzverfahren der Union, das sich an die sich ständig verändernde Risikolandschaft anpassen kann. Daher erarbeitete die Kommission fünf strategische Empfehlungen.

Empfehlung 1 – Stärkung der operativen Reaktionsfähigkeiten des Unionsverfahrens

Der Erfolg des Katastrophenschutzverfahrens der Union hängt im Wesentlichen von den Fähigkeiten der Mitgliedstaaten ab. Diese Grundlage muss weiter gestärkt werden und gleichzeitig muss ein stärkeres Engagement sowohl innerhalb des Europäischen Katastrophenschutz-Pools (ECPP) als auch im Rahmen von rescEU gefördert werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, sowohl den Europäischen Katastrophenschutz-Pool als auch rescEU in die Lage zu versetzen, die grenzüberschreitenden, großen Risiken der Zukunft wirksam zu bewältigen.

Die Kapazitäten des Unionsverfahrens sollten auf der Grundlage der durch gemeinsame Szenarioanalysen und eine umfassende Bedarfsanalyse auf europäischer Ebene ermittelten Lücken gestärkt werden, wobei der Zusammenhang zwischen Katastrophenschutz und Sicherheit und der künftige Bedarf an Interoperabilität als wichtige strategische Leitlinien für die Zukunft zu berücksichtigen sind. In Sektoren, in denen gemeinsame Bedürfnisse und Risiken ermittelt werden, ist eine weitere Ausweitung von rescEU die kosteneffizienteste Alternative sowie eine eindrucksvolle Demonstration der europäischen Solidarität und des Engagements der EU für kollektive Resilienz und Reaktion.

Darüber hinaus muss das Unionsverfahren in der Lage sein, sich kontinuierlich an die sich weiterentwickelnden Technologien anzupassen und eine führende Rolle bei der Entwicklung und Förderung wirksamer und effizienter Werkzeuge und Instrumente für die Katastrophenbewältigung zu spielen.

Empfehlung 2 – Verbesserung der Prävention und Vorsorge in der EU durch sektorübergreifende Koordinierung, einen alle Gefahren umfassenden Ansatz und ein leistungsstarkes Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen

Die aktive Einbindung aller maßgeblichen Interessenträger in allen Phasen der Katastrophenprävention, -vorsorge und -bewältigung im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen und alle Gefahren umfassenden Ansatzes ist unerlässlich. Das ERCC hat seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, bei komplexen Notfällen und Krisen in enger Abstimmung mit verschiedenen Diensten zu arbeiten (insbesondere in Bereichen wie CBRN, Zivil/Militärisch, Cyber, Hybrid, Gesundheit, logistische Unterstützung für konsularischen Beistand und Klimawandel). Eine Fragmentierung in weitere, sektorale Reaktionsstrukturen ist für die Bewältigung komplexer Szenarien ungeeignet und sollte daher unterlassen werden. Die Aufwertung des ERCC als sektorübergreifendes Krisenzentrum der Kommission würde sektorales Fachwissen aus verschiedenen Politikbereichen zusammenführen und eine umfassende operative Kohärenz und Wirksamkeit innerhalb eines besser integrierten EU-Krisenreaktionssystems sicherstellen.

Folglich ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass alle Prozesse auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene aufeinander abgestimmt sind[18], um konzeptionsbasierte Resilienz zu gewährleisten. Die Säule „Prävention“ des Katastrophenschutzverfahrens der Union muss besser mit anderen Politikbereichen und Programmen der EU, die sich auf die Resilienz der Gesellschaft auswirken können, verzahnt werden.

Ferner erfordert die Bewältigung ziviler Katastrophen mit Sicherheits- oder Verteidigungskomponenten eine systematische Koordinierung zwischen Zivil-, Sicherheits- und Verteidigungsbehörden in allen Phasen des Katastrophenmanagementzyklus. Zivile und militärische Vorsorge sollten sich ergänzen und die gesamte Gesellschaft einbeziehen. Das ERCC sollte seine Zusammenarbeit mit der NATO, dem EAD und den Vereinten Nationen (OCHA) intensivieren, um eine reibungslose Reaktion in klimabezogenen Notfällen oder Konfliktszenarien zu erleichtern. Gleiches gilt für den Austausch mit ausgewählten internationalen Organisationen und Ländern, die über Spezialwissen und Kapazitäten verfügen, die für die Bewältigung von Katastrophen größeren Ausmaßes von entscheidender Bedeutung sind.

Zudem sollten die Anstrengungen zur Stärkung der Beteiligung des Privatsektors auf EU-Ebene an spezialisierten Aufgaben des Katastrophenschutzes in den Bereichen Prävention, Vorsorge und Reaktion intensiviert werden. Dazu gehört die Festlegung von Regelungen für die strategische Zusammenarbeit mit einschlägigen privaten Einrichtungen innerhalb eines klar definierten Rahmens.

Empfehlung 3 – Optimierung des Wissens- und Erfahrungsaustauschs in den Bereichen Risikoerkennung und Frühwarnung

Unionsweite, grenzüberschreitende, länderübergreifende und sektorübergreifende Katastrophen müssen bei den einschlägigen europäischen und nationalen Risikobewertungen einen höheren Stellenwert erhalten. Dies kann erreicht werden, indem die Analyse der zugrunde liegenden Risikofaktoren und der neu auftretenden Bedrohungen ausgeweitet wird, bestehende Ressourcen sektorübergreifend sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene genutzt werden und das Wissen und die Fachkenntnisse Dritter zum Einsatz kommen. Dies könnte sich in einer umfassenderen EU-weiten Übersicht über die Risiken widerspiegeln, die alle Sektoren einbezieht.[19]

Überdies sollte der Wissensaustausch zwischen den nationalen Katastrophenschutzbehörden verstärkt werden, insbesondere in Bezug auf hoch spezialisiertes Fachwissen im Zusammenhang mit Katastrophen mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit aber schwerwiegenden Auswirkungen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, den Informationsaustausch und die Interoperabilität der Frühwarnsysteme in den Mitgliedstaaten mit einem alle Gefahren umfassenden Ansatz zu verstärken. Das Unionsverfahren/ERCC ist gut aufgestellt, um diese Anstrengungen zu koordinieren.

Darüber hinaus erfordert eine flexible und umfassende europäische Katastrophenmanagementstruktur einen systematischeren Wissensaustausch auf allen

[18] Unter anderem durch Nutzung des Instruments für technische Unterstützung (TSI) und des Programms „Horizont Europa“ der Kommission.

[19] Die Rolle des Copernicus-Dienstes für Katastrophen- und Krisenmanagement auf EU- und nationaler Ebene sollte ausgeweitet werden. Sobald der neue Galileo-Satellitendienst für Notfallwarnungen (Emergency Warning Satellite Service, EWSS) eingerichtet ist, wird er eine wichtige Ergänzung zu den bestehenden Frühwarnsystemen darstellen.

Ebenen. Das Unionsverfahren sollte weiter gestärkt werden, um wissenschaftliche Einrichtungen und Mitgliedstaaten miteinander zu verbinden und wissenschaftliche Erkenntnisse allen maßgeblichen Interessenträgern zugänglich zu machen.

Die Rolle der Kommission bei der Kommunikation über Katastrophenrisiken und Krisen sollte umfassend in alle Dienste integriert werden, um einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten und die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Empfehlung 4 – Berücksichtigung der Bedürfnisse gefährdeter Gruppen in bestehenden Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen

Jüngste Ereignisse wie Überschwemmungen, Waldbrände und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine haben gezeigt, dass gefährdete Gruppen bei schweren Katastrophen unverhältnismäßig stark betroffen sind. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Bedürfnisse dieser schutzbedürftigen Gruppen – insbesondere von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen und marginalisierten Gemeinschaften – im Rahmen der bestehenden Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen stärker zu berücksichtigen.

Dies kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, unter anderen durch angepasste Frühwarnsysteme und Warnmechanismen, die sicherstellen, dass Warnmeldungen zugänglich, klar und umsetzbar sind und in mehreren Sprachen bereitgestellt werden, um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, durch die Umsetzung gezielter Vorsorge- und Bewältigungsmaßnahmen sowie durch die systematische Einbeziehung gefährdeter Gruppen in Risikobewertungen und durch die Stärkung ihrer Vertretung bei der Planung des Katastrophenrisikomanagements.

Empfehlung 5 – Aufstockung der Haushaltsmittel und Verstärkung von Synergien und der Integration in die einschlägigen EU-Instrumente, um ein dauerhaftes europäisches Katastrophenmanagement über Sektoren und Grenzen hinweg sicherzustellen

Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Investitionen der EU im Rahmen des Unionsverfahrens sowohl wirksam als auch effizient sind. Dabei muss der Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit liegen, um langfristige positive Auswirkungen auf die Resilienz Europas und das Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu erzielen. Darüber hinaus ist eine Aufstockung der Haushaltsmittel unerlässlich, wenn sich Investitionen auf europäischer Ebene als kosteneffizient erweisen und einen Mehrwert erbringen.

Außerdem muss das europäische Katastrophenrisikomanagement in alle einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumente integriert werden. Angesichts des zunehmenden Katastrophenrisikos und seiner Auswirkungen auf die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in der EU muss sichergestellt werden, dass das Katastrophenrisikomanagement als Investitionspriorität in allen einschlägigen EU-Finanzierungsprogrammen verankert wird. Mit jedem Euro, der in diesem Bereich ausgegeben wird, werden beträchtliche Summen bei den Bewältigungskosten eingespart, was besonders im Zusammenhang mit Waldbränden deutlich wird (ca. 2 Mrd. EUR pro Jahr).

Überdies benötigt das Unionsverfahren zur Ergänzung seines bestehenden Rahmens mehr Flexibilität bei der Anpassung seiner Bewältigungs- und Finanzierungsregelungen, damit in komplexen oder lang anhaltenden Krisenszenarien auf außergewöhnliche Bedürfnisse eingegangen werden kann, möglicherweise durch spezifische Soforthilfemechanismen. Die Katastrophenschutzbehörden, die Mitgliedstaaten und die Kommission würden von

vereinfachten Kofinanzierungssätzen und flexibleren Verfahren für die direkte Beschaffung profitieren. Diese Maßnahmen würden letztlich die Handlungsfähigkeit des Unionsverfahrens und seine Fähigkeit, zeitnah gezielt auf Krisen zu reagieren, verbessern.

5. Schlussfolgerungen

Um der neuen Realität in Europa gerecht zu werden, ist es nun an der Zeit, dass die Kommission einen integrierten Ansatz für das Krisenmanagement weiterentwickelt, der alle relevanten Dienste der Kommission zusammenbringt, um koordiniert zu arbeiten und so die Anstrengungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Prävention, Vorsorge und Bewältigung wirksam zu unterstützen und zu ergänzen. Folglich sollte dieser verbesserte Ansatz die Prävention fördern, die Vorsorge verbessern und eine rasche und effiziente Reaktion auf Katastrophen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene erleichtern.

Auf Kommissionsebene ist ein horizontaler Ansatz erforderlich, um die Kohärenz zu verbessern, Doppelarbeit und Überschneidungen zu vermeiden und gleichzeitig potenzielle Synergien zu nutzen. Das ERCC ist die ideale und kompetenteste Koordinierungsstelle, um Maßnahmen in allen relevanten Sektoren und Dimensionen des Katastrophenmanagements zu verstehen, zu analysieren, zu koordinieren und zu mobilisieren. Eine Fragmentierung in eine Vielzahl von Instrumenten über verschiedene Dienste hinweg würde zu Ineffizienzen und möglicher Doppelarbeit führen und damit das integrierte, belastbare und wirksame europäische Krisenmanagement behindern, das die europäischen Bürgerinnen und Bürger erwarten.

Außerdem müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit ihren wichtigsten Interessenträgern und Partnern ihre strategische Vorsorge verbessern, um die größten Herausforderungen für das Krisenmanagement im nächsten Jahrzehnt zu bewältigen, nämlich den Klimawandel und die sich verändernden Sicherheitsbedrohungen. Die Stärkung von rescEU, dem wirksamsten und effizientesten Instrument auf EU-Ebene, würde die Resilienz der Union gegen Bedrohungen, die das grundlegende Gefüge der europäischen Gesellschaft beeinträchtigen könnten, verbessern.