

17.10.25**Beschluss**
des Bundesrates

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; Ratsdok. 11689/25

Der Bundesrat hat in seiner 1058. Sitzung am 17. Oktober 2025 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag legt die Kommission eine sehr ambitionierte und inhaltlich umfassende Initiative zur Neufassung des Katastrophenschutzverfahrens der Union sowie zur Etablierung einer sektorübergreifenden Krisenkoordination auf EU-Ebene vor. Der Bundesrat hat die Entwicklungen in den vergangenen Jahren kontinuierlich begleitet und sich bei den vorherigen Überarbeitungen des Verfahrens wiederholt zu grundsätzlichen und in zentralen Punkten der damaligen Vorhaben kritischen Anmerkungen veranlasst gesehen, ohne jemals die notwendige gegenseitige Solidarität der Mitgliedstaaten bei Katastrophen in Frage zu stellen. Dieses Bekenntnis zur europäischen Solidarität gilt fort.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass sich die Beratungen in den EU-Gremien zur aktuellen Initiative noch in einem frühen Stadium befinden und sich dynamisch entwickeln. Dennoch sind aus Sicht des Bundesrates bereits jetzt einige grundsätzliche Anmerkungen veranlasst.

2. Der Bundesrat kann die aktuelle Einschätzung der Kommission angesichts der unterschiedlichen Krisen- und Gefährdungslagen sowie der damit verbundenen besonderen Herausforderungen nachvollziehen. Der Bundesrat begrüßt den Verordnungsvorschlag hinsichtlich seiner Ansätze, die darauf abzielen, die gegenseitige solidarische Hilfeleistung der Mitgliedstaaten bei Katastrophen durch unterstützende Maßnahmen der EU weiter zu erleichtern und fortzuentwickeln. Gleichwohl wird der Verordnungsvorschlag aus Sicht des Bundesrates in bestimmten Teilen auch kritisch betrachtet.
3. Die Entscheidung der EU für die Rechtsform der Verordnung ist für den Bundesrat grundsätzlich nachvollziehbar. Hierdurch können nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch andere Akteurinnen und Akteure, wie beispielsweise die Privatwirtschaft oder internationale Organisationen, einbezogen werden. Außerdem sind flexible Budgetregelungen nur auf dieser Grundlage möglich. Ungeachtet dessen ist bei Verwendung dieser Rechtsform mit unmittelbarer Rechtsgeltung für die Mitgliedstaaten auf den Einklang mit den herangezogenen Rechtsgrundlagen zu achten. Die vorgeschlagene Verordnung wird neben Artikel 322 Absatz 1 AEUV auf die Artikel 196 AEUV (Katastrophenschutz) und 168 Absatz 5 (Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit) gestützt. Sowohl Artikel 196 als auch Artikel 168 Absatz 5 AEUV geben der EU – anders als Artikel 168 Absatz 4 AEUV (geteilte Zuständigkeit nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe k AEUV) für gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit [...] – lediglich eine Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenz nach Artikel 6 Buchstabe a AEUV und verbieten eine Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften.
4. Die Kommission stützt die Regelungen über Maßnahmen zu (sektorübergreifender) Krisenvorsorge und -management auf Artikel 196 AEUV, der nach seinem Wortlaut lediglich „Naturkatastrophen oder von Menschen verursachte Katastrophen“ umfasst. Eine generische Auslegung des Artikel 196 AEUV als Rechtsgrundlage für die Koordination und das Management von sektorübergreifenden Krisen ist aus Sicht des Bundesrates nicht von dessen Normzweck und Regelungsgehalt gedeckt und begegnet daher Bedenken. Zwar definiert die Kommission eine Krise nach Artikel 2 Nummer 2 des Verordnungsvorschlags als „jede eingetretene oder drohende Katastrophe, die sich auf mehrere Sektoren gleichzeitig auswirkt oder auswirken kann [...]“, hierdurch besteht jedoch die Gefahr, dass Artikel 196 AEUV künftig immer weitergehender über den Norm-

zweck hinaus ausgelegt wird, mit der Folge, dass auf diese Weise die Kompetenzen der EU schleichend ausgeweitet werden. Die pauschale Definition einer Krise als Unterfall einer sektorübergreifenden Katastrophe wird daher als bedenklich erachtet, zumal die Definition sehr breit ist und insgesamt die Stellung sektor- beziehungsweise fachspezifischer Vorsorge- und Schutzmaßnahmen unberücksichtigt lässt. Insbesondere lässt der Vorschlag offen, wer darüber entscheiden soll, ob beziehungsweise wann eine Krise im Sinne dieser Verordnung vorliegt.

In diesem Kontext wird zudem ausdrücklich auf die Wahrung des Artikel 196 AEUV sowie des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 Absatz 3 EUV hingewiesen. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Verordnung für die Mitgliedstaaten mit einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Vorschlags gibt der Bundesrat Folgendes zu bedenken:

5. Die Ausführungen zur allgemeinen Zielsetzung, dem Gegenstand und dem Anwendungsbereich des Vorschlags (Titel I, Kapitel 1, Artikel 1 und 2) sind zum Teil unklar und lassen Fragen offen. Die im bestehenden Beschluss Nr. 1313/2013 (EU) als allgemeine Zielsetzung und Gegenstand des Katastrophenschutzverfahrens der Union genannten Inhalte werden im vorliegenden Vorschlag nur noch in den Erwägungsgründen 6 und 7 dargestellt. Hier sollte die Kommission aufgefordert werden, diese Inhalte zur Klarstellung und zum besseren Verständnis wieder in die Artikel 1 und 2 aufzunehmen. Auch bleibt bezüglich des Anwendungsbereichs offen, wie sich das Verhältnis zu anderen Rechtsakten der Union, in denen spezifische Vorschriften zur Vorsorge und Reaktion auf Krisen oder das Risikomanagement festgelegt sind, gestaltet. Artikel 2 Absatz 2 des Vorschlags konstatiert lediglich, dass diese Verordnung eine sektorübergreifende Koordinierung in Situationen, in denen andere Krisenreaktions- oder Risikomanagementmechanismen der Union angewandt werden, ermöglicht. Es wird aber nicht benannt, um welche anderen Mechanismen es sich genau handelt. Ebenso wird in Artikel 2 Absatz 3 nur die Geltung unbeschadet anderer Rechtsakte der Union mit Vorschriften zu Risikomanagement und Krisenvorsorge beziehungsweise -reaktion und deren Ergänzung durch diese Verordnung dargelegt, aber keine weitere Erläuterung. So wird zwar die Hohe

Kommissarin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angesprochen, aber zum Beispiel die Stellung der Solidaritätsklausel und der „Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen“ („Integrated Political Crisis Response“, IPCR) als Krisenreaktionsmechanismus des Rates der EU nicht.

6. In Artikel 14 des Verordnungsvorschlags werden für die Risikobewertung und Risikomanagementplanung auf nationaler Ebene neue Vorgaben für die Mitgliedstaaten eingeführt. So sollen diese bei ihren Katastrophenrisikobewertungen die Koordinierung und Kohärenz mit anderen einschlägigen Risikobewertungsprozessen gewährleisten und sicherstellen, dass ihre nicht vertraulichen Ergebnisse zur Stärkung des Risikobewusstseins der Bevölkerung öffentlich zugänglich gemacht werden (vergleiche Artikel 14 Buchstabe a). Nach hiesiger Ansicht gehen diese neuen Vorgaben etwas über den von der EU zu setzenden Rahmen hinaus. Ebenso ist der Bundesrat der Ansicht, dass diese Vorgaben weitestgehend nicht mehr zu den Aufgaben des Katastrophenschutzes zählen, sondern die Prävention und sektor- beziehungsweise fachspezifischen Vorsorge- und Schutzmaßnahmen betreffen, die in die Zuständigkeit anderer Fachressorts fallen. Zudem bleiben bereits bestehende fachspezifische Pflichten zur Veröffentlichung von Risikoabschätzungen, zum Beispiel im Bereich der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie, unbeachtet.

Auch bei den Berichtspflichten nach Artikel 16 des Vorschlags erfolgt eine Ausweitung der Berichtsinhalte auf Angaben zu Tätigkeiten zur Unterstützung der Realisierung der Unionsziele für Katastrophenresilienz sowie zum Bedarf an Investitionen in das Katastrophenrisikomanagement, für die Unterstützung aus den einschlägigen Instrumenten der Union erforderlich oder nützlich sein könnte. Dies ist aus Sicht des Bundesrates kritisch zu prüfen.

7. Die Streichung des „last resort“-Prinzips bei rescEU (Europäische Reserve für die Krisenbewältigung) unterliegt durchgreifenden Bedenken. Laut Artikel 21 Absatz 1 des vorliegenden Verordnungsvorschlags leistet rescEU nunmehr „[z]ur Gewährleistung einer wirksamen und raschen Reaktion auf Hilfeersuchen gemäß Artikel 28 Hilfe zur Ergänzung der insgesamt auf nationaler Ebene und von den Mitgliedstaaten für den ECPP (Europäischen Katastrophenschutz-Pool) bereitgehaltenen Bewältigungskapazitäten oder zur Erfüllung operativer Erfordernisse“ und nicht mehr nur, wenn „die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastro-

phenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten unter den gegebenen Umständen nicht ausreichen, um die Katastrophen wirksam zu bewältigen“. Eine solche Änderung bei den Einsatzvoraussetzungen für die rescEU-Kapazitäten könnte in den Mitgliedstaaten ein falsches Signal setzen und dazu führen, dass dort verschiedentlich die zwingend erforderlichen eigenen Anstrengungen zum Aufbau notwendiger Ressourcen vernachlässigt oder gar unterlassen werden. Zudem ist durch die geplante Änderung nicht absehbar, wie eine Verteilung der rescEU-Kapazitäten in der Praxis erfolgen würde, wenn die Kapazitäten nicht mehr nur im äußersten Notfall eingesetzt werden. Für den Bundesrat erscheint eine Ausnahme vom „last resort“-Prinzip allenfalls vertretbar, wenn in äußerst zeitkritischen und außerordentlichen Katastrophenlagen eine rescEU-Kapazität als Mangel- beziehungsweise Spezial-Ressource (ohne anderweitige Verfügbarkeit) sowie im Sinne einer „nächst gelegenen Einsatzmittel“-Strategie das schnellste und effektivste Mittel zur Katastrophenbewältigung darstellt. Auch beschränkt Artikel 21 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags einen Einsatz von rescEU-Kapazitäten für nationale Zwecke auf Fälle, „wenn sie nicht für Bewältigungsmaßnahmen eingesetzt oder erforderlich sind“.

Als kritisch wird zudem gesehen, dass gemäß Artikel 21 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags neben den Mitgliedstaaten nun auch die Kommission rescEU-Kapazitäten betreiben können soll. Dies deutet in Zusammenschau mit der Abkehr vom „last resort“-Prinzip erneut eine Tendenz zur Errichtung EU-eigener Ressourcen und zu einer möglichen Verschiebung von operationellen Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen auf die EU-Ebene an. Dies dürfte aber über die reine Unterstützungsfunktion der EU nach Artikel 196 AEUV hinausgehen.

8. Die EU ist primärrechtlich auf die Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung mitgliedstaatlicher Katastrophenschutzmaßnahmen beschränkt und kann diese nicht ersetzen. Dies gilt auch für den Bereich der Warnung der Bevölkerung und die Nutzung öffentlicher Warnsysteme, die als neues Element in Artikel 24 des Verordnungsvorschlags aufgenommen wurden. Diese Vorschrift sieht unter anderem eine Unterstützungskompetenz der Kommission bei der Integration des Galileo-Satellitendienstes für Notfallwarnungen in die nationalen Warnsysteme vor. Dies wird vom Bundesrat grundsätzlich begrüßt. Zugleich soll Artikel 24 Absatz 3 Satz 1 aber die Möglichkeit eröffnen, dass „[a]uf Ersuchen eines Mitgliedstaats ... das Zentrum für Krisenkoordination und das

ERCC im Namen dieses Mitgliedstaats über den Galileo-Satellitendienst für Notfallwarnungen öffentliche Warnmeldungen im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats verbreiten [können]“. Eine solche grundsätzliche operative Warnfähigkeit durch die Kommission ist kritisch zu prüfen. Dies gilt zum einen mit Blick auf mögliche Dopplungen amtlicher Warnungen auf europäischer Ebene und durch die Mitgliedstaaten, die gegebenenfalls inhaltlich abweichen können. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten verschiedentlich die zwingend erforderlichen eigenen Anstrengungen zum Aufbau und Betrieb effizienter Warnsysteme vernachlässigen oder gar unterlassen könnten und diese Aufgabe auf die EU-Ebene verlagern.

9. Gegen das im Verordnungsentwurf geplante Zentrum für Krisenkoordination (sogenanntes Crisis Coordination Hub) hat der Bundesrat grundsätzlich keine Einwände. Es bestehen seines Erachtens aber offene Fragen zu dessen Modus Operandi, dessen Aktivierung nach Artikel 29 des Vorschlags sowie zur Rolle des Rates der EU in dem Verfahren. Wichtig ist grundsätzlich, dass keine Parallelstrukturen geschaffen werden und zusätzlicher Verwaltungsaufwand insbesondere für die Mitgliedstaaten auf das erforderliche Minimum reduziert wird. Hierfür ist eine klare Abgrenzung von Aufgaben der beteiligten Stellen sowie eine Berücksichtigung bestehender Strukturen und Prozesse innerhalb der EU sowie der Mitgliedstaaten erforderlich.
10. Die geplante Einbeziehung des Gesundheitsbereichs in den Verordnungsvorschlag, einschließlich der vorgesehenen Maßnahmen bei gesundheitlichen Notlagen, wirkt aus Sicht des Katastrophenschutzes etwas überraschend, kann aber angesichts der Erfahrungen aus der Corona-Pandemie nachvollzogen werden. Dennoch bedeutet es eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-Katastrophenschutzverfahrens, das primär auf die Unterstützung und Stärkung des Katastrophenschutzes der Mitgliedstaaten ausgerichtet ist. In Erwägungsgrund 11 des Verordnungsvorschlags wird ausgeführt, dass „mit dieser Verordnung insbesondere Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EU) 2022/2371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren sowie der Verordnung (EU) 2022/2372 des Rates über einen Rahmen zur Gewährleistung der Bereitstellung krisenrelevanter medizinischer Gegenmaßnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage auf Unionsebene unterstützt werden [sollten]“. Um hier Synergien sowie effektive Unterstützungsleistungen und damit einen ech-

ten Mehrwert zu generieren, ist – unter Wahrung der nationalen Verantwortung der Mitgliedstaaten – eine sinnvolle Verzahnung der bestehenden normativen Vorgaben im Gesundheitsbereich und dem Katastrophenschutz sicherzustellen. Dabei muss der kompetenzielle Rahmen des Artikel 168 Absatz 5 AEUV gewahrt bleiben, der als rechtliche Basis herangezogen wird. Insgesamt sollte durch die Kommission zudem weiter klargestellt werden, wie sich die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen in die operative Umsetzung des EU-Katastrophenschutzverfahrens einordnen.

11. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag über Katastrophenschutzverfahren der Union potenziell in eine staatlich gesteuerte Bevorratung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten mündet und bittet die Bundesregierung, diese Arzneimittel und Medizinprodukte zentral zu beschaffen und ein Mengenmanagement für ganz Deutschland aufzubauen.
12. Der Bundesrat übermittelt die Stellungnahme direkt an die Kommission.