



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz



Band 1



Praxis im Bevölkerungsschutz

Impressum

Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz

© Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
Provinzialstraße 93, 53127 Bonn

Telefon: +49-(0)22899-550-0

Telefax: +49-(0)22899-550-1620

E-Mail: poststelle@bbk.bund.de

URL: www.bbk.bund.de

ISBN: 3-939347-12-4

ISBN: 978-3-939347-12-5

Urheberrechte:

Der vorliegende Band stellt die Meinung der Autoren dar und spiegelt nicht grundsätzlich die Meinung des Herausgebers.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist nur in den Grenzen des geltenden Urheberrechtsgesetzes erlaubt.

Zitate sind bei vollständigem Quellenverweis jedoch ausdrücklich erwünscht.

Grafische Gestaltung:

Anna Müller, www.designflavour.de, Hennef

Druck:

Resch-Druck GmbH, www.druckerei-resch.de, Meiningen

Auflage:

Unveränderte Auflage 02.2012 / 2.000



Christoph Unger
Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

der vor Ihnen liegende erste Band der Veröffentlichungsreihe „Praxis im Bevölkerungsschutz“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ist aus der Intention heraus entstanden, die vielfältigen Erfahrungen und Erkenntnisse, die in den letzten Jahren auf dem Gebiet des Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz gewonnen worden sind, einem breiteren Fachpublikum vorzustellen. Die Publikation will über den Stand und die absehbaren Entwicklungen auf diesem wichtigen Gebiet der Krisenvorsorge und -bewältigung informieren und zum Nachdenken anregen. Ihr Titel „Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz“ steht für die Schwerpunktsetzung der Beiträge: Sie behandeln hauptsächlich Aspekte des Krisenmanagements der „strategischen Ebene“ – der Ebene also, auf der länder- und bereichsübergreifend die Gefahrenabwehrpotentiale des Staates zu einem funktionsfähigen Hilfeleistungssystem zusammengeführt werden müssen.

Die Sammlung von 32 Aufsätzen spiegelt die Komplexität des Themas aus unterschiedlichsten Perspektiven wider. In den ersten beiden Kapiteln werden die Grundlagen des Krisenmanagements im föderalen System der Bundesrepublik aus der Sicht von Bund und Ländern behandelt. Dabei wird deutlich, dass der Bund trotz eher begrenzter Kompetenz im Bevölkerungsschutz dennoch eine wichtige Rolle spielt, wenn es darum geht, in länderübergreifenden, national bedeutsamen Gefahrenlagen alle verfügbaren Kräfte und Mittel zu bündeln. Das ist vor allem bei der Bewältigung großflächiger Gefahrenlagen erforderlich, die schnelle Entscheidungen und

Prioritätensetzungen, vor allem beim Einsatz von Mangelressourcen, verlangen. Es muss jedoch betont werden, dass nach der föderalen Ordnung unseres Grundgesetzes die Zuständigkeit für die allgemeine Gefahrenabwehr im Bevölkerungsschutz bei den Bundesländern liegt. Alle sechzehn Länder haben inzwischen mindestens einmal an einer LÜKEX-Übung teilgenommen; stellvertretend für sie bringen drei von ihnen – Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen-Anhalt – wertvolle Erfahrungen für das Verständnis des Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz in die Publikation ein. Dabei wird auch deutlich, dass bei gleicher Zielsetzung durchaus unterschiedliche Strukturen und Verfahren angewendet werden können, abgestimmt auf die jeweilige Besonderheit des Landes.

Die Ebene der Behörden und Ämter, der Organisationen und Unternehmenspartner aus der Wirtschaft ist Gegenstand des dritten Kapitels. Auf dieser Ebene muss Krisenmanagement die Entscheidungen des Bundes und der Länder in gemeinsamer Anstrengung aller Partner in einem bundesweiten „Netzwerk“ in die Praxis umsetzen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe hat nach seinem Aufgabenverständnis als zentraler Partner für die Behörden aller Verwaltungsebenen sowie die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen dabei eine besondere Rolle. Das schlägt sich naturgemäß in der Zahl und Art der Beiträge nieder. Breiter Raum ist dabei u.a. dem wichtigen Gebiet des Schutzes kritischer Infrastrukturen gewidmet, zu dem auch vier bundesweit agierende Unternehmen ihre Krisenmanagement-Philosophien vorstellen.

Besondere Bedeutung für die Entwicklung des strategischen Krisenmanagements hat die Krisenmanagementübung LÜKEX, bei der länder- und ressortübergreifend das Zusammenwirken zwischen Bund, Ländern und Privatwirtschaft anhand unterschiedlicher Szenarien geübt wird. Den Erfahrungen aus dieser Übungsserie – vor allem aus LÜKEX 2007, der dritten Übung dieser Art – ist das abschließende vierte Kapitel der Publikation gewidmet. LÜKEX ist das größte Übungsprojekt im Bereich des deutschen Bevölkerungsschutzes mit übergreifender strategischer Zielsetzung, dessen Zweck es u.a. ist, das Bewusstsein für die Notwendigkeit gemeinschaftlichen Handelns zu schärfen. Denn die Zusammenarbeit in außergewöhnlichen Schadenslagen auf strategischer Ebene kann und darf nicht erst im Ereignisfall beginnen, sie muss auf ein eingespieltes Netzwerk zurückgreifen und auf erprobten, belastbaren Strukturen und Verfahren aufbauen können. LÜKEX leistet dazu einen wichtigen Beitrag, die Erkenntnisse aus der Übungsserie geben wichtige Impulse für die zukünftige Entwicklung.

Dank gilt den Autoren, die in ihren engagierten Namensbeiträgen die vielfältigen Herausforderungen aufzeigen, denen sich moderne Industriegesellschaften wie Deutschland stellen müssen. Die Beiträge zeigen die Fortschritte, die beim nationalen strategischen Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz in den letzten Jahren gemacht worden sind. Sie weisen zugleich den Weg, der in einem Kernbereich staatlicher und gesellschaftlicher Vorsorge – der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger – noch zu gehen ist. Die Publikation will deshalb auch Sie, liebe Leserinnen und Leser, dafür gewinnen, mit Ihren Erfahrungen in Ihrem Verantwortungsbereich Ihren Beitrag auf diesem Weg zu leisten.

Christoph Unger



Präsident
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und
Katastrophenhilfe

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

die Publikation „Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz“ ist im Jahr 2008 entstanden. Sie ist ein Dokument dieser Zeit, ihr Inhalt gibt den entsprechenden Wissensstand wieder, der jedoch in wesentlichen Teilen auch 2012 weiter gilt. Auf Grund des weiterhin großen Leserinteresses wird das Handbuch unverändert ohne Aktualisierung aufgelegt.

Der Herausgeber

Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz

Inhalt

1	Editorial <i>Christoph Unger</i>
I. Kapitel	Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz: Grundlagen, Rolle des Bundes, internationale Aspekte
7	Nationales Krisenmanagement: Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung <i>Dr. Manfred Schmidt</i>
9	Die Rolle des Bundes im nationalen Krisenmanagement <i>René Du Bois</i>
14	Krisenmanagement bei kerntechnischen und radiologischen Ereignissen – die Rolle des Bundesministeriums für Umwelt und Strahlenschutz <i>Wolfgang Renneberg</i>
18	Das Krisenmanagement im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung <i>Robert Scholl</i>
22	Krisenmanagement im Ernährungsbereich – wesentliche Komponente der Daseinsvorsorge in einer Krise <i>Dr. Dieter Schneider</i>
28	Das Krisenmanagement im Bereich des Gesundheitswesens <i>Dr. Johannes Blasius / Dr. Gesa Lücking LL.M.</i>
32	Optimierung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit: Das neue „Territoriale Netzwerk“ der Bundeswehr <i>Frank Baumgard</i>
38	Die Polizei im gesamtstaatlichen Krisenmanagement <i>Klaus Neidhardt / Ulrich Seidel</i>
45	Krisen und Katastrophen außerhalb Deutschlands: Das Krisenmanagement im Auswärtigen Amt <i>Klaus Streicher</i>
49	Europäische Union und strategischer Bevölkerungsschutz <i>Norbert Reez</i>

II. Kapitel	Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz: Grundlagen und Zuständigkeiten aus Sicht der Bundesländer
61	Ein Räderwerk starker Partner: Krisenmanagement in Baden-Württemberg <i>Reinhard Klee</i>
66	Das Krisenmanagement des Landes Sachsen-Anhalt aus Sicht der Gesundheitsvorsorge <i>Dr. Gerlinde Kuppe</i>
70	Das Krisenmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg: Die Elbe ruft <i>Holger Poser / Thomas Melchert</i>
III. Kapitel	Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz: Ein gesamtgesellschaftliches Netzwerk
77	Die Rolle des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Krisenmanagement <i>Christoph Unger</i>
85	Fachkonzeption im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – wichtiger Aspekt der Vorsorge im Krisenmanagement <i>Dr. Karsten Michael</i>
89	Der Schutz Kritischer Infrastrukturen – Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Wirtschaft im Rahmen einer gesamtstaatlichen Notfallvorsorge <i>Dr. Wolfram Geier</i>
94	Psychosoziales Krisen- und Katastrophenmanagement <i>Dr. Jutta Helmerichs</i>
100	Das Einsatzpotential des Technischen Hilfswerks für Katastrophenhilfe und Krisenmanagement <i>Katrin Klüber</i>
103	Die Hilfsorganisationen als Partner des Staates. Ein Plädoyer für ihre Unverzichtbarkeit zum Wohl der Bürger aus Sicht des Malteser Hilfsdienstes <i>Benedikt Liefländer</i>
110	IT - basierte Entscheidungsunterstützung im Bevölkerungsschutz <i>Hans-Gerrit Möws</i>
113	Der Schutz nationaler Informationsinfrastrukturen <i>Stefan Ritter</i>
118	Der Beitrag der Deutschen Bundesbank zum Nationalen Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz <i>Karsten Salzburg</i>

121	Krisenmanagementplanung der Deutsche Bahn AG <i>Burkhard Arnold</i>
124	Das Krisenmanagementsystem der EnBw Energie Baden-Württemberg AG <i>Dr.-Ing. Wolf-Dieter Erbard</i>
127	Pandemie – eine globale Herausforderung. Erfahrungen im Krisenmanagement aus der Sicht des Unternehmens IBM <i>Lars Gielg</i>
IV. Kapitel	Das System LÜKEX: Strategisches Forum des nationalen Krisenmanagements
131	Das System LÜKEX als Motor der Entwicklung des strategischen Krisenmanagements <i>Manfred Klink / Tanja Thiede</i>
139	Krisenmanagement ist Chefsache. Sechs Grundregeln für Krisenmanager <i>Dietrich Lämpke</i>
145	Die strategische Bedeutung von Krisenkommunikation <i>Werner Baach / Ralf Burmeister</i>
154	Sozialwissenschaftliche Aspekte des Krisenmanagements in Übung und Einsatz <i>Prof. Dr. Wolf R. Dombrowsky / Dipl. Psych. Horst Schub</i>
157	LÜKEX 2007: Wichtige Erkenntnisse für strategisches Krisenmanagement und nationale Pandemieplanung <i>Botho von Schrenk / Wolfgang Grambs</i>
167	Informationstechnologie im Krisenmanagement. Der Einsatz von deNIS II ^{plus} bei LÜKEX 2007 <i>Bernhard Corr</i>
172	Zukunftsperspektiven des nationalen Krisenmanagements im Bevölke- rungsschutz <i>Wolfgang Grambs / Tanja Thiede</i>
179	Abkürzungsverzeichnis
183	Bildnachweis

„Die Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen und für ihre Sicherheit Sorge zu tragen, ist eine der wichtigsten Aufgaben des Staates.“

Dr. Manfred Schmidt, Leiter der Abteilung Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz im Bundesministerium des Innern

I. Kapitel

Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz:
Grundlagen, Rolle des Bundes, internationale Aspekte

Nationales Krisenmanagement: Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung

Dr. Manfred Schmidt

Die Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen und für ihre Sicherheit Sorge zu tragen, ist eine der wichtigsten Aufgaben des Staates. Auch wenn nach der föderalen Ordnung unseres Grundgesetzes die allgemeine Gefahrenabwehr Sache der Länder ist und der Bund im Bevölkerungsschutz eine eher begrenzte Kompetenz hat, trägt er dennoch große Verantwortung beim strategischen Krisenmanagement. Durch sein Engagement sollen in länderübergreifenden nationalen Gefahrenlagen die staatlichen und gesellschaftlichen Ressourcen optimal zur Krisenbewältigung zusammengeführt und eingesetzt werden.

Mit der Einrichtung der Abteilung „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ im Bundesministerium des Innern wird das strategische Krisenmanagement innerhalb des Hauses BMI nunmehr auch organisatorisch als notwendiger Pfeiler einer modernen Sicherheitsarchitektur hervorgehoben. In meiner Abteilung sind daher eine Vielzahl verschiedenster Aufgaben des Krisenmanagements und des Bevölkerungsschutzes konzentriert. Das betrifft nicht nur das Koordinierungszentrum Krisenmanagement und das Lagezentrum des BMI, sondern auch die Fachaufsicht über Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) und Technisches Hilfswerk (THW) sowie die Koordination des Schutzes Kritischer Infrastrukturen.

In vielfältigen Gremien werbe ich dafür, ein einheitliches Verständnis für die Bewältigung national bedeutsamer Lagen zu entwickeln. Bund und Länder haben sich in verschiedenen Fachgremien auf ebenenübergreifende Verfahren einer Krisenbewältigung verständigt. Ich erinnere an die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“, die von der Innenministerkonferenz beschlossen wurde. Im Ressortkreis Nationales Krisenmanagement findet die Abstimmung der Bundesressorts zu Strukturen, Verfahren und



Ministerialdirektor
Dr. Manfred Schmidt, Leiter
der Abteilung „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ im BMI

benötigten Fähigkeiten statt. Im strategischen Beirat für den Zivil- und Katastrophenschutz werden durch das BMI die Hilfsorganisationen und der Deutsche Feuerwehrverband in die strategischen-operativen Überlegungen des Bundes und der Länder zur Reorganisation der nationalen Notfallvorsorgesysteme eingebunden. Über die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern und die Einbindung in eine Reihe von Forschungsprojekten stellen wir eine enge Verbindung mit der Wissenschaft sicher. Durch gemeinsame Aktivitäten zum Schutz kritischer Infrastrukturen und die Einbeziehung in ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen soll ein gemeinsames Verständnis und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zur Krisenbewältigung erreicht werden.

Die Optimierung des staatlichen Krisenmanagements ermöglicht die Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung und die synergetische Ergänzung im Handeln.

Flexible Handlungsfähigkeit, unabhängig von einem konkreten Szenario, soll das optimierte Krisenmanagement kennzeichnen. Nur so ist es möglich, den bestehenden und künftigen Herausforderungen gerecht zu werden.

In den letzten Jahren wurden neue Formen und Zentren der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern entwickelt, die sicherstellen, dass wir im Rahmen unserer föderalen Struktur noch flexibler agieren können. So wird u.a. im Maritimen Sicherheitszentrum, im Gemeinsamen Lagezentrum von Bund und Ländern des BBK, im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum oder im Nationalen Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum ressort- oder/und länderübergreifend zusammengearbeitet.

Daneben haben wir auch für die ressortgemeinsame Krisenbewältigung Strukturen geschaffen. So hat sich das Bundesministerium des Innern sowohl mit dem Bundesministerium für Gesundheit als auch dem Bundesministerium für Umwelt auf die Bildung gemeinsamer Krisenstäbe für bestimmte Lagen verständigt.

Neben der weiteren Verbesserung unserer Handlungsfähigkeit in nationalen Gefahren- oder Schadenslagen halte ich es für wichtig, auch die Fähigkeiten zur internationalen Hilfeleistung weiterzuentwickeln, um z.B. innerhalb des EU-Gemeinschaftsverfahrens unseren Verpflichtungen nachkommen zu können.



Schutz und Hilfe – Opfer kann jeder sein

Es gilt, diesen Weg der kooperativen Zusammenarbeit mit allen Akteuren im Krisenmanagement weiterzugehen. Wir werden durch entsprechende Ausbildungsangebote der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), durch die Bereitstellung und Fortentwicklung ebenenübergreifender Informationstechnologien und durch strategische Krisenmanagementübungen unseren Beitrag für die Optimierung des länderübergreifenden und ressortgemeinsamen Krisenmanagements leisten.

Besondere Gefährdung bei großen Menschenansammlungen: Public Viewing während der Fußball WM 2006 auf dem Heiligengeistfeld in Hamburg



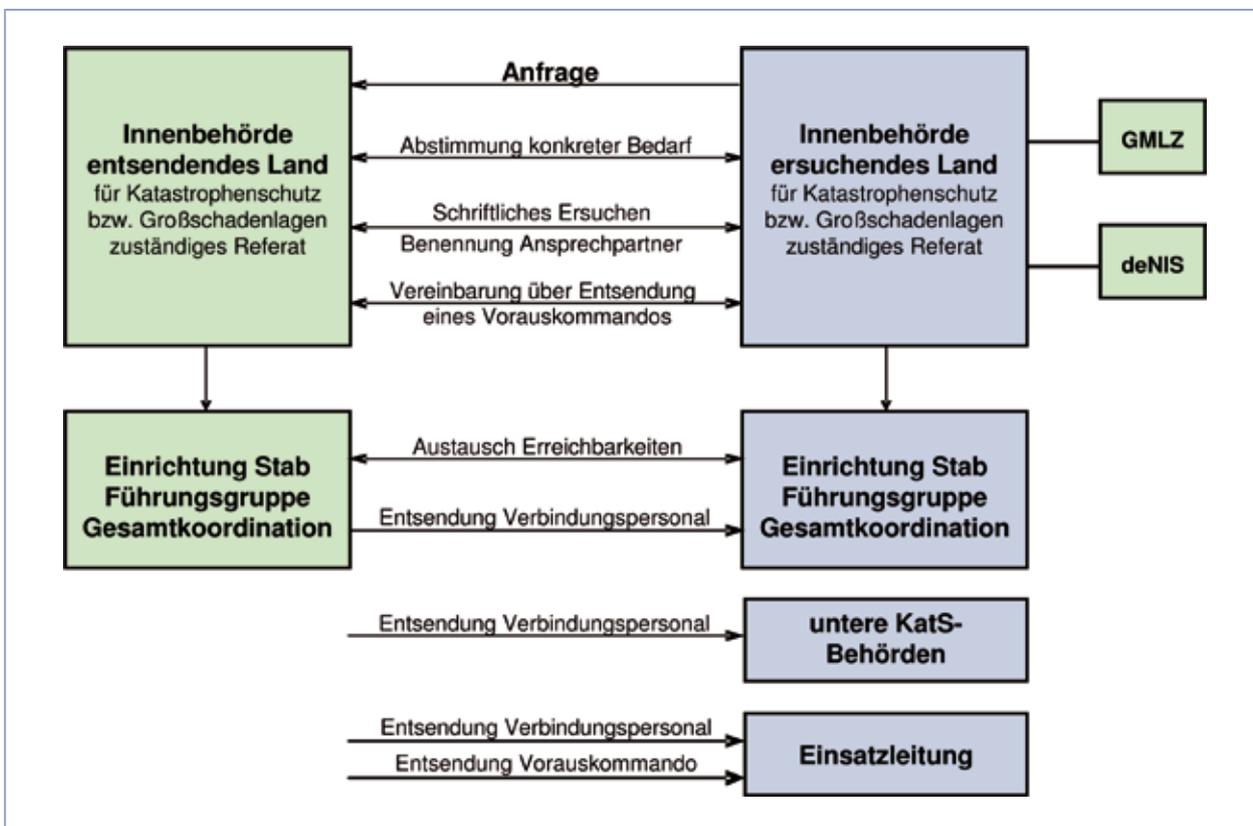
Die Rolle des Bundes im nationalen Krisenmanagement

René Du Bois

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich zur Bewältigung außergewöhnlicher Gefahren- oder Schadenslagen im Inland ein leistungsfähiges Hilfeleistungssystem entwickelt. Im Rahmen des durch die Länder getragenen Katastrophenschutzes sollen die durch Naturkatastrophen, Industrieunfälle, Seuchen und auch durch Gefahren des internationalen Terrorismus entstehenden Lagen bewältigt werden. Der Bund unterstützt hierbei die Länder bei besonders großflächigen Schadenslagen oder solchen von nationaler Bedeutung in vielfältiger Weise, so zum Beispiel durch Information, Beratung und Bereitstellung von Ressourcen.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA und das Elbehochwasser im August 2002 offenbarten eine neue Dimension der Schadensszenarien, vor deren Hintergrund eine Revision des bisherigen Zivil- und Katastrophenschutzes unumgänglich war. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) beschloss deshalb am 8.

November 2001, die Leistungsfähigkeit des Hilfeleistungssystems in Deutschland kritisch zu überprüfen. Im Rahmen der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ wurden die bestehenden Systeme zur Bewältigung von Schadenslagen durch Bund und Länder fortentwickelt. In diesem Zusammenhang wurden eine Reihe von neuen Kooperationsverfahren vereinbart. So wurde im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ein gemeinsames Lagezentrum von Bund und Ländern eingerichtet. Zur Vereinheitlichung der Führungsstrukturen auf den unterschiedlichen Ebenen des Krisenmanagements in den Ländern haben diese sich darauf verständigt, im Rahmen eines Gesamtführungssystems (unter Beachtung der länderspezifischen Besonderheiten) auf vereinheitlichenden Grundsatzempfehlungen zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang wurde auch das Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe aktualisiert und zwischen den Ländern vereinbart.



Schematische Darstellung des Konzepts für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe

Eine Änderung der Verfassung, die dem Bund neben seiner Zuständigkeit für den Zivilschutz auch Aufgaben im Bevölkerungsschutz zuweist, haben die Länder bislang jedoch abgelehnt. Eine länderübergreifende Koordination des Krisenmanagements bei nationalen Lagen ist somit nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern möglich. Angesichts von Gefahren wie die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, das Auftreten von Seuchen und Pandemien, zivilisatorisch bedingte Schadenslagen und die Zunahme von natürlichen Gefahren (Klimawandel) stellt sich jedoch die Frage, ob die bestehenden Aufgabenzuweisungen an Bund und Länder den umfassenden Präventions- und Bewältigungsanforderungen noch ausreichend gerecht werden können. Bei länderübergreifenden, nationalen Gefahren- oder Schadenslagen besteht die Notwendigkeit, eine Vielzahl von unterschiedlichen Führungs- und Kommunikationsstrukturen des Bundes und der Länder zu einem einheitlichen Krisenmanagement zusammenzuführen.

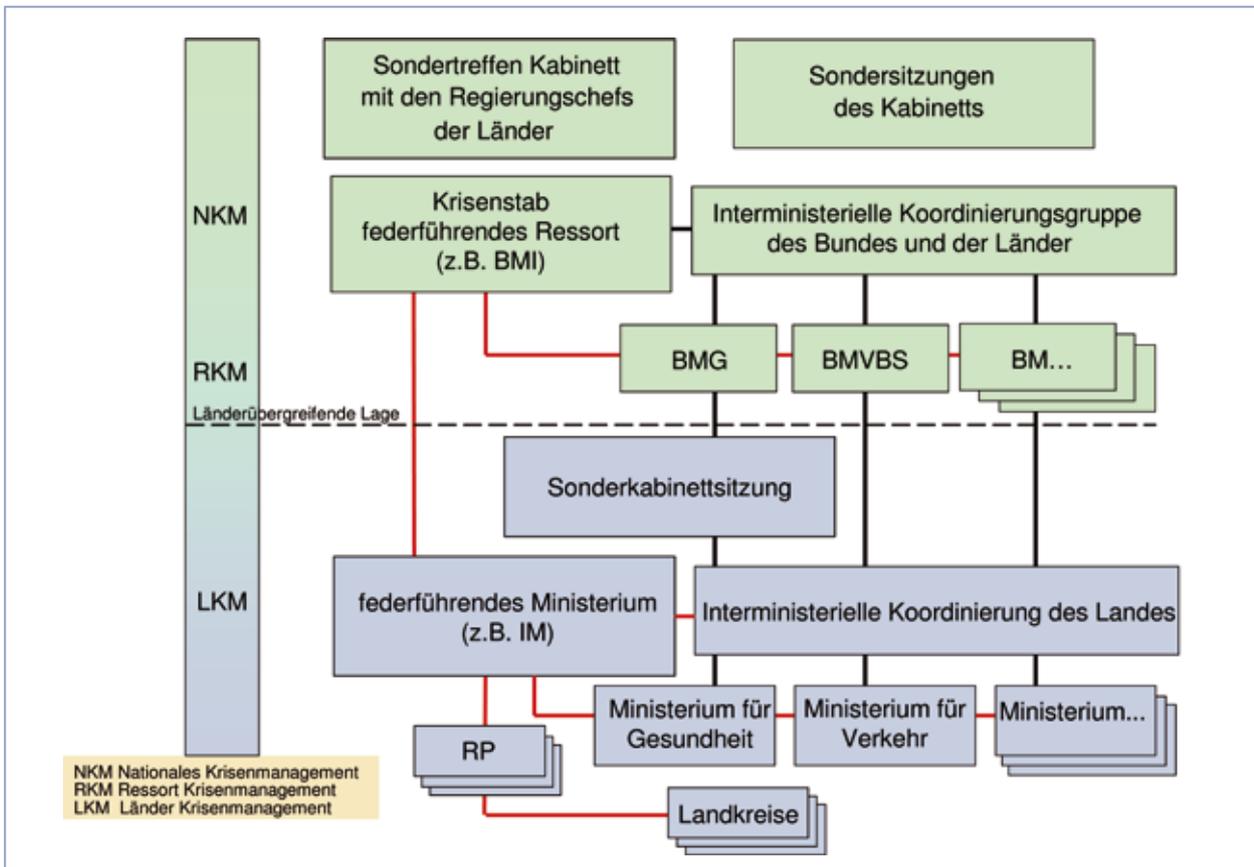
Die im Rahmen der Nachbereitung des Reaktorunglücks von Tschernobyl im Jahr 1988 von Bund und Ländern zur Bewältigung von großflächigen nationalen Gefährdungslagen als ressort- und länderübergreifendes Gremium geschaffene Interministerielle Koordinierungsgruppe (IntMinKoGr) kann diese komplexe Aufgabe während einer Gefahren- oder Schadenslage jedoch nicht bewältigen. Aufgabe des Gremiums ist es, eine abgestimmte Koordination der Entscheidungsfindung der Bundesressorts und die Beratung und Unterstützung der betroffenen Länder vorzunehmen. Die jeweiligen Länder- und Ressortzuständigkeiten bleiben dabei unberührt. Mit dieser Ausrichtung kann die Interministerielle Koordinierungsgruppe insbesondere bei der Nachbereitung der Lagebewältigung oder in Langzeitlagen einen wichtigen Beitrag zur Koordination sowie zur Vorbereitung von Entscheidungen leisten.

Ressort- und länderübergreifende Koordination des Krisenmanagements

Um die aktuellen und künftigen Herausforderungen des nationalen Krisenmanagements meistern zu können, ist es unabdingbar die Ziele, Prozesse und Strukturen sowie die Fähigkeiten und Mittel aller relevanten Akteure bewusst miteinander zu vernetzen. Diese Aufgabe kann in nationalen bedeutsamen Lagen nur durch eine ressort- und länderübergreifende Koordination des Krisenmanagements auf Bundesebene bewältigt werden.

In diesem Sinne soll das nationale Krisenmanagement die Konzentration komplexer Fähigkeiten auf eine strategische Zielsetzung und die synergetische Ergänzung im Handeln ermöglichen. Die dazu notwendigen strukturellen Vorkehrungen wurden in den letzten Jahren durch die Bundesressorts getroffen. Die Bundesregierung hat sich in der Kabinettsitzung am 22. August 2007 durch einen Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Sachstand des nationalen Krisenmanagement unterrichten lassen und zugleich der Neuausrichtung der Aufgaben und der Rolle der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder zugestimmt.

Für das Krisenmanagement auf Bundesebene ist in Abhängigkeit von der konkreten Gefahren- oder Schadenslage das jeweils fachlich überwiegend zuständige Ressort federführend. Eine besondere Rolle im Krisenmanagement im Inland nimmt das Bundesministerium des Innern (BMI) ein. Bei schwerwiegenden Gefahren für die Innere Sicherheit wird hier



Strukturen des Krisenmanagements

der Krisenstab aufgerufen. Der Krisenstab übernimmt die Koordination im Bund sowie die Abstimmung mit den von der Gefahren- oder Schadenslage betroffenen Ländern. Darüber hinaus werden bei Bedarf weitere Akteure in den Krisenstab eingebunden. Das Zusammenwirken von Krisenstäben unterschiedlicher Ebenen zur Bewältigung von Gefahren- oder Schadenslagen wird über den Austausch von Verbindungspersonen bzw. über technische Medien (Telefon- und Videokonferenzen) gewährleistet.

Die Komplexität nationaler Lagen erfordert anstelle der bisherigen szenarienbasierten Planungsansätze, die immer nur eine Teilmenge der Wirkungen im Blick haben konnten, einen vernetzten fähigkeitsorientierten Handlungsansatz, der flexibel auf die nicht vorhersehbaren Wirkungsverkettungen reagieren kann. Die zwischen Bund und Ländern vereinbarten Strukturen und Verfahren im Krisenmanagement sollen diesen Anforderungen Rechnung tragen.

Durch die Bildung ressortgemeinsamer Krisenstäbe werden ressortspezifische Interessen gebündelt und ein einheitlicher ressortübergreifender Ansatz der Krisenbewältigung gewählt, der die Möglichkeiten einräumt, alle vorhandenen Handlungsoptionen ergänzend auszunutzen.

So hat sich das Bundesministerium des Innern mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Falle von gravierenden Gefahren- oder Schadenslagen durch Straftaten mit radioaktiven Stoffen sowie mit dem Bundesministerium für Gesundheit im Falle einer Pandemie oder bei Bio-Terrorismus darauf verständigt, gemeinsame Krisenstäbe nach dem Modell des Krisenstabes BMI zu bilden.

Die Rolle der **Interministeriellen Koordinierungsgruppe** im System des Krisenmanagements wurde gemeinsam von Bund und Ländern dahingehend präzisiert, dass sie künftig eine wichtige Ergänzungsfunktion für das Zusammenwirken der Krisenstäbe von Bund und Ländern in wenigen besonderen, lang anhaltenden, länderübergreifenden Gefahren- oder Schadenslagen – z.B. Unfälle in Kernkraftwerken im In- und Ausland, Pandemien, Naturkatastrophen erheblichen Ausmaßes – wahrnehmen kann. Ihre Aufgabe wird darin bestehen, in Fällen eines erhöhten Abstimmungs- und Beratungsbedarfs Entscheidungsvorschläge für die Krisenstäbe zu erarbeiten. Im Bundesministerium des Innern wurden Vorkehrungen getroffen, um in kurzer Zeit die räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit der Interministeriellen Koordinierungsgruppe zu schaffen.

Der **Ressortkreis „Nationales Krisenmanagement“** unter Federführung des BMI bietet die Plattform für die Ressortabstimmung zu konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Themen des Krisenmanagements. In diesem Gremium finden die

Koordination des interministeriellen Zusammenwirkens, die Information und Abstimmung zu aktuellen Fachplanungen, die gemeinsame Erstellung von Grundsatzunterlagen (z.B. Auskunftsunterlage Krisenmanagement der Ressorts der Bundesregierung, Fähigkeitsübersicht im Krisenmanagement) und eine anlassbezogene Koordination statt.

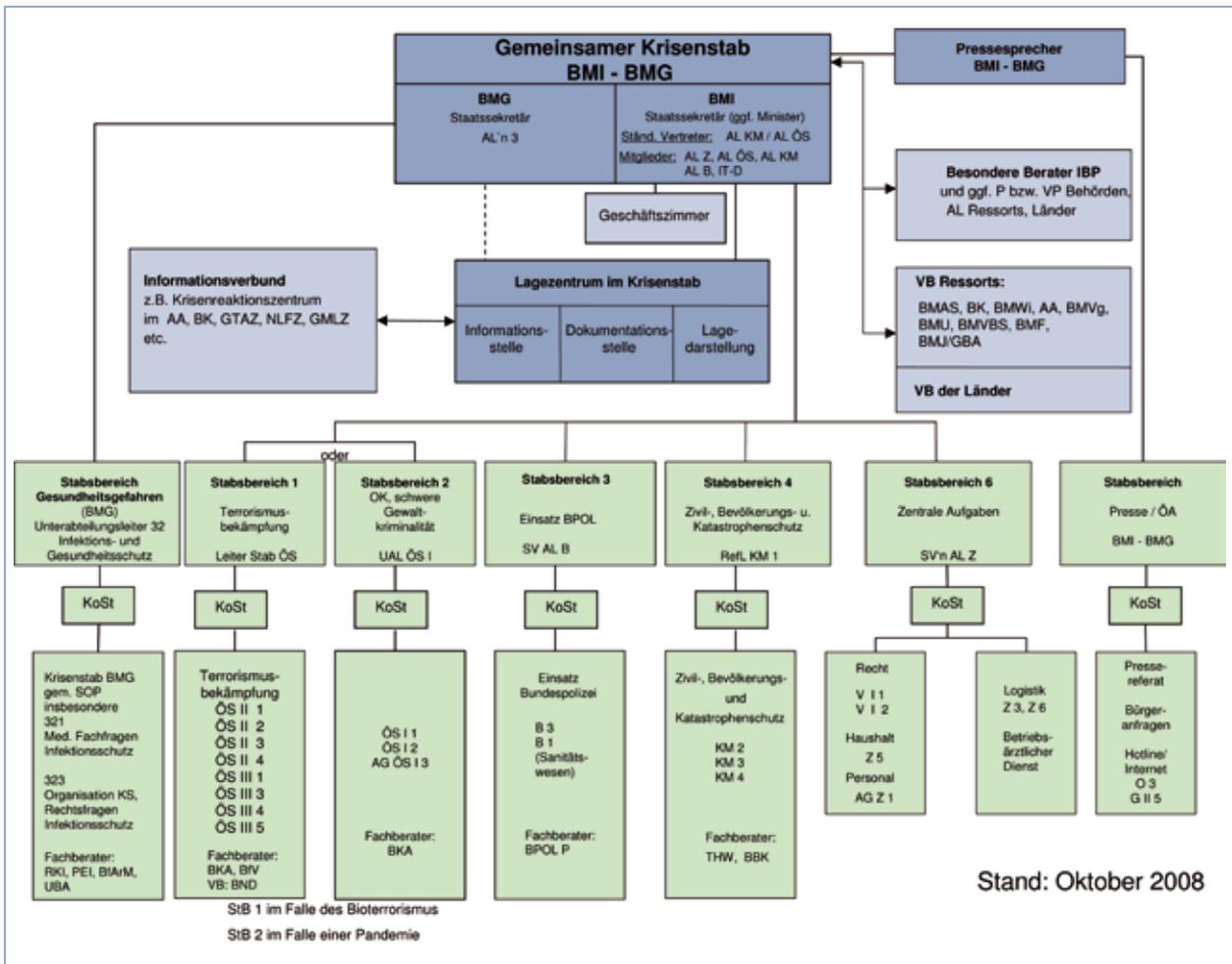
Seit dem Jahr 2004 wird das System des Krisenmanagements zwischen Bund und Ländern durch ressort- und länderübergreifende **Krisenmanagementübungen** (LÜKEX) und Planbesprechungen der Interministeriellen Koordinierungsgruppe beübt. In die Übungsserie LÜKEX werden neben den Krisenstäben verschiedener Verwaltungsebenen (Bundesressorts, Länder, Regierungspräsidien und Landkreise) je nach Szenarienschwerpunkt auch Unternehmen der Wirtschaft, Verbände und Hilfsorganisationen einbezogen. Neben der Erprobung der Strukturen und Verfahren des Krisenmanagements besteht ein wesentliches Ziel der Übungsserie darin, anhand des gewählten Szenarios die Planungen der Akteure zu harmonisieren und Impulse für eine weitere Optimierung zu geben.



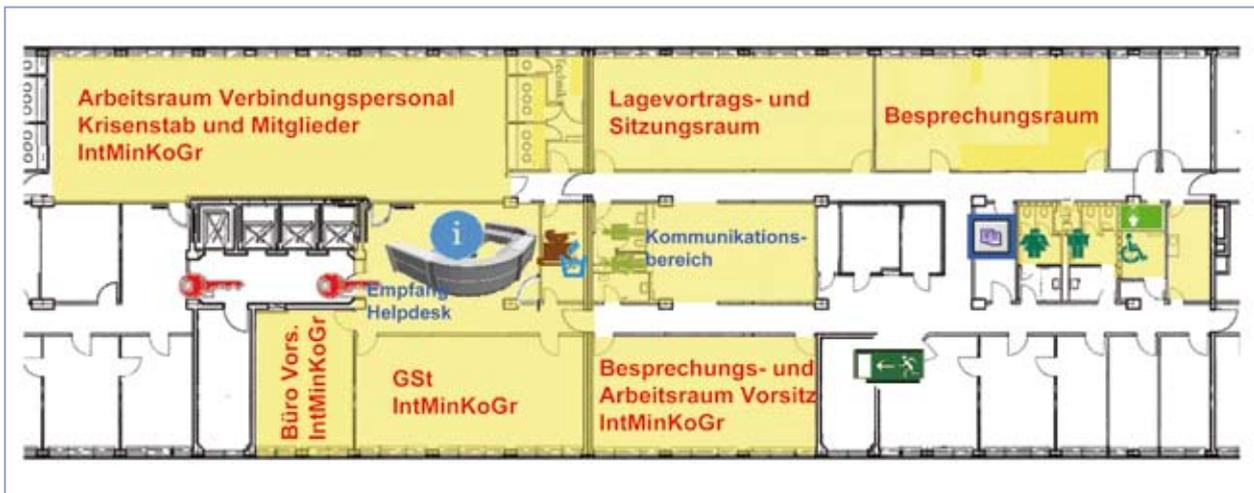
LÜKEX 2007: Verbindungspersonal des Bundes und der Länder im gemeinsamen Krisenstab von BMI und BMG in Berlin

Mit der Übung LÜKEX 2007 Anfang November 2007 haben nunmehr alle 16 Bundesländer gemeinsam mit dem Bund die abgestimmte Bewältigung nationaler Lagen erprobt und zugleich die jeweils eigene Struktur auf ein Zusammenwirken ausgerichtet. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, diese Übungsserie auch künftig in einem zweijährigen Rhythmus fortzuführen

Das inzwischen geschaffene System des Krisenmanagements von Bund und Ländern ist geeignet, den Anforderungen zur Koordination der Bundesressorts und Bundesländern während einer nationalen Krise im föderalen System gerecht zu werden. Es setzt jedoch voraus, dass sich alle am Krisenmanagement beteiligten Akteure abgestimmt aufeinander und in Bezug auf die Bewältigung der Gesamtlage harmonisch und gegenseitig unterstützend verhalten.



Darstellung eines gemeinsamen Krisenstabes, hier gebildet aus BMG und BMI



Raumaufteilung im Krisenstab im BMI – hier: Raumplan für die Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern

Zum Autor: René Du Bois leitet das für Grundsatzfragen des Krisenmanagements zuständige Referat KM 1 in der Abteilung „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ im Bundesministerium des Innern, Berlin.

Krisenmanagement bei kerntechnischen und radiologischen Ereignissen – die Rolle des Bundesministeriums für Umwelt und Strahlenschutz

Wolfgang Renneberg

Gesetzliche Grundlage: Das Strahlenschutzvorsorgegesetz

Kurz nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl am 26. April 1986 wurde das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gegründet, um die zuvor auf verschiedene Ressorts verteilten Zuständigkeiten der Umweltpolitik zu bündeln. Im selben Jahr wurde unter dem Eindruck der Auswirkungen dieser Katastrophe auf Deutschland und der Erkenntnisse bei der Bewältigung der Krise das **Strahlenschutzvorsorgegesetz** verabschiedet, das dem BMU eindeutige Kompetenzen für das Krisenmanagement bei Ereignissen mit großräumigen, länderübergreifenden radiologischen Auswirkungen einräumt. Dazu gehören insbesondere die Empfehlungen von Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und die Festlegung von einheitlichen Dosis- und Kontaminationsgrenzwerten bei Ereignissen, deren radiologische Auswirkungen unterhalb der Gefahrenschwelle liegen.

14



Der Unglückreaktor von Tschernobyl im Beton-Sarkophag

Aber auch bei einem radiologischen Ereignis im Inland mit katastrophalen Auswirkungen, bei dem die jeweiligen Katastrophenschutzbehörden der Länder im Rahmen der Gefahrenabwehr zuständig sind und tätig werden, ist das BMU nach dem Strahlenschutzvorsorgegesetz über die lokalen Katastrophenschutzmaßnahmen hinaus im weiteren Umfeld für Maßnahmen der Strahlenschutzvorsorge zuständig. Diese föderal bedingte Zuständigkeitsregelung erfordert ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den lokalen Behörden am Ort des Geschehens und der Strahlenschutzvorsorgebehörde (BMU) auf Bundesebene.

Die Zuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz wird dadurch nicht berührt. Die Gefahrenabwehr ist nach Artikel 70 Grundgesetz Aufgabe der Länder, die hierzu Katastrophenschutzgesetze erlassen und entsprechende organisatorische Vorkehrungen für die Umsetzung getroffen haben. Für Fälle des nuklearen Katastrophenschutzes wurden jedoch vom BMU mit den „Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz“ die speziellen Anforderungen festgelegt, die für die besondere und vor allem einheitliche Katastrophenschutzplanung der Länder für einen radiologischen oder kerntechnischen Unfall erforderlich sind.

Während die lokalen Katastrophenschutzbehörden die Aufgabe haben, unmittelbare Schäden – insbesondere Strahlenschäden durch hohe Strahlendosen – für die betroffene Bevölkerung zu verhindern, hat das BMU neben den o. g. Befugnissen im Wesentlichen die Aufgabe, durch Empfehlungen von einheitlichen Verhaltensmaßnahmen für die Bevölkerung sowie für den landwirtschaftlichen Bereich dafür zu sorgen, dass die Beeinträchtigungen durch den Eintrag radioaktiver Stoffe in die Umwelt und damit die mittelbare Strahlenbelastung der großräumig betroffenen Bevölkerung möglichst gering sind.



Vorsorge im Strahlenschutz:
Der Hochvolumensammler
für Luftstaubproben weist
selbst geringste Spuren
radioaktiver Stoffe in der
Luft nach

Krisenmanagement im BMU – lagebezogene Stabsorganisation

Vor diesem Hintergrund hat das BMU eine besondere Organisation aufgebaut, um bei radiologischen Notstandssituationen, Unfällen, Störfällen oder sonstigen kerntechnisch bedeutsamen Ereignissen mit radiologischen Auswirkungen unterhalb der Gefahrenschwelle alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung einleiten zu können. Diese Stabsorganisation im BMU wird in einem Ereignisfall lageangepasst aufgebaut und ist unmittelbar der Hausleitung unterstellt. Ihre Hauptaufgaben sind die Lagebewertung, die Erarbeitung von Entscheidungen über entsprechende Vorsorgemaßnahmen, die Abstimmung mit anderen Ressorts und den betroffenen Ländern sowie bei grenzüberschreitenden Auswirkungen die internationale Abstimmung. Unterstützt

und beraten wird die Stabsorganisation durch die Strahlenschutzkommission (SSK) und ggf. durch die Reaktorsicherheitskommission (RSK).

Neben einem Führungsstab, der über Art und Umfang erforderlicher Maßnahmen entscheidet, erfolgt in den Stäben „Strahlenschutz“ und „Anlagentechnik“ eine notwendige fachliche Beurteilung und Bewertung der Lage. Dazu gehören neben der Einschätzung der Gefährdung der Bevölkerung durch die in die Umwelt eingetragenen radioaktiven Stoffe hinsichtlich der radiologischen Auswirkungen auch die fachliche technische Beurteilung des Unfallablaufs in der Anlage; hierbei wird das BMU von der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit beraten.



Die äußere Strahlenbelastung lässt sich durch Sonden messen, hier auf dem Schauinsland bei Freiburg

Hinsichtlich der Bewertung der radiologischen Auswirkungen wird das BMU vom Bundesamt für Strahlenschutz unterstützt, das insbesondere die zur Lageermittlung und zur Lagedarstellung notwendigen IT-gestützten Systeme betreibt. Das „Integrierte Mess- und Informationssystem für die Überwachung der Umweltradioaktivität (IMIS)“ erfasst rund um die Uhr die radiologische Lage in allen relevanten Umweltbereichen und stellt damit die Grundlage für die erforderliche Lagebewertung sicher. Mit dem von der EU entwickelten und auf deutsche Verhältnisse angepassten Entscheidungshilfesystem RODOS können, die Auswirkungen des Ereignisses abgeschätzt und die Folgen der beabsichtigten und empfohlenen Maßnahmen prognostiziert werden. Damit sind in Deutschland die für das Krisenmanagement erforderlichen technischen Voraussetzungen geschaffen worden, um auf einer ständig aktuellen Basis Entscheidungen zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung vor, während und nach einem unfallbedingtem Eintrag radioaktiver Stoffe in die Umwelt zu treffen. Die Stabsorganisation des BMU wird darüber hinaus noch durch Stäbe ergänzt, welche die Kommunikation nach außen sicherstellen und Presseanfragen in

Zusammenarbeit mit dem Pressereferat beantworten sowie die internationalen Meldeverpflichtungen gegenüber der EU und gegenüber der internationalen Atomenergiebehörde IAEA wahrnehmen. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters der Auswirkungen schwerer kerntechnischer Ereignisse wurde hierfür auf europäischer Ebene das ECURIE-System (European Community Urgent Radiological Information Exchange) zur schnellen Benachrichtigung und Information der europäischen Nachbarstaaten entwickelt. Auf internationaler Ebene dient hierfür das von der IAEA konzipierte System EMERCON.

Der Aufbau der RS-Stabsorganisation kann innerhalb weniger Stunden erfolgen. Außerhalb der Dienstzeiten sind die Reaktionsfähigkeit des BMU und die Alarmierung der Stabsorganisation durch das Lagezentrum des BMI sichergestellt.

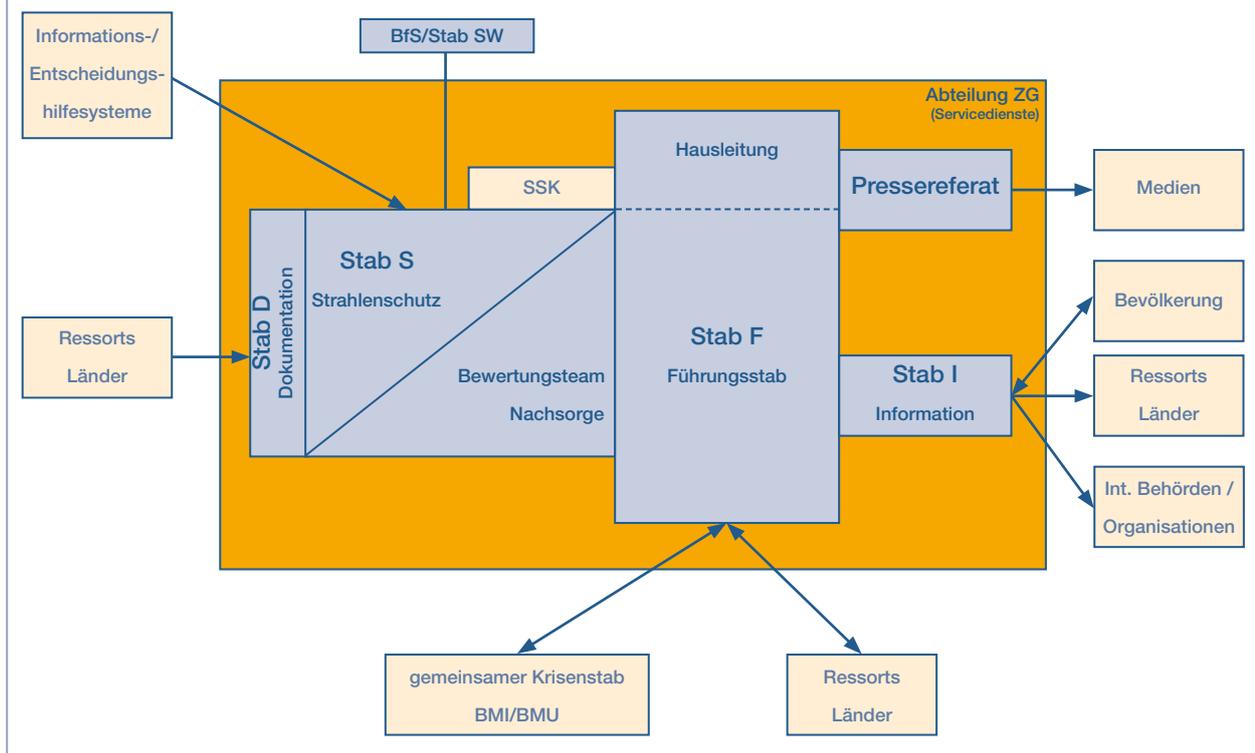
Neben der Aufgabe des Krisenmanagements bei kerntechnischen Ereignissen nach dem Strahlenschutzvorsorgegesetz kann das BMU jedoch auch bei sonstigen Ereignissen mit radiologischem Hintergrund einbezogen werden.

Zwei Ressorts – ein gemeinsames Krisenmanagement



Gefahren- bzw. Schadenslagen durch Straftaten mit radioaktiven Stoffen (Kernbrennstoffe und sonstige radioaktive Stoffe) oder durch Anschläge auf kerntechnische Anlagen und Einrichtungen erfordern in aller Regel sofortiges gemeinsames Handeln sowohl der Innen- als auch der Strahlenschutz- oder Umweltbehörden zunächst auf der Ebene der Länder. In „gravierenden Lagen“ kann es jedoch erforderlich sein, auf Bundesebene alle vorhandenen Ressourcen zu bündeln und ihren Einsatz zu koordinieren. Gravierende Lagen sind gegeben, wenn das Leben, die körperliche Unversehrtheit zahlreicher Menschen oder bedeutsame Sachwerte in erheblichem Maß gefährdet sind oder bereits geschädigt wurden und wenn diese Lage durch die zuständigen Behörden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln allein nicht bewältigt werden kann.

BMU - Stabsorganisation „Schmutzige Bombe“



Ein gemeinsamer Krisenstab des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des BMU stellt die für diese Aufgabe notwendige Kompetenz und die erforderliche Organisationsform zur Verfügung – ohne eine grundsätzlich neue und zusätzliche Speziallösung zu schaffen. Aufbauend auf den bewährten Modulen des Krisenmanagements sowohl im BMI in Berlin als auch im BMU in Bonn kann der gemeinsame Krisenstab lageangepasst auf Ersuchen eines oder mehrerer Länder oder eines der beteiligten Ressorts schnell aufgerufen werden. Dazu integriert das BMU seine für diese Sonderfälle angepasste Stabsorganisation in die Krisenorganisation des BMI.

Beide Ressorts arbeiten hochrangig bereits auf der Leitungsebene des gemeinsamen Krisenstabes zusammen. Im Verhältnis zu den Ländern gibt dieser Stab ausschließlich Empfehlungen. Diese haben keine leitende oder führende Wirkung für das Länder-

handeln. Das Weisungsrecht des BMU gegenüber den atomrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden der Länder sowie das Strahlenschutzvorsorgegesetz bleiben hiervon unberührt. Entscheidungs- und Handlungsverantwortung bleiben bei den zuständigen Landesbehörden.

Damit wurde im Juli 2006 der frühere gemeinsame Führungsstab „Nukleare Nachsorge“ des BMI und des BMU durch eine neue und moderne Form des gemeinsamen Krisenmanagements zweier Ressorts an unterschiedlichen Standorten abgelöst. Die Bundesregierung verbesserte damit nicht nur die Reaktionsfähigkeit bei Straftaten mit Kernbrennstoffen und sonstigen radioaktiven Stoffen, sondern entschärfte vor allem auch die problematische Schnittstelle zwischen den denkbaren Gefahrenlagen mit eher präventivem Charakter und plötzlich eintretenden Schadenslagen ohne oder mit nur geringer Vorwarnzeit.

Das Krisenmanagement im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Robert Scholl

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) nimmt mit seinen Aufgaben eine Schlüsselstellung innerhalb der Bundesregierung ein. Die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, national wie international, ist dabei eine der wesentlichen Herausforderungen.

Nicht ohne Grund wird der Verkehr als eine der wichtigsten kritischen Infrastrukturen bezeichnet. Für Deutschland als eine der führenden Exportnationen ist der Schutz dieser Infrastruktur deshalb lebenswichtig.

Unsere hoch technisierte Welt ist darauf angewiesen, dass Waren- und Personenströme reibungslos funktionieren. Jede Störung hat immense volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen. Einen kleinen Eindruck, wie empfindlich unsere Systeme sind und welche Auswirkungen eine Störung dieser komplizierten und komplexen Strukturen haben kann, haben wir beim Sturmtief Kyrill im Januar 2007 bekommen.



Januar 2007: Orkan „Kyrill“ legt weite Teile des Verkehrsnetzes in Deutschland lahm

Die Zuständigkeiten des BMVBS im Bereich des Krisenmanagements reichen von der zivilen Notfallsorge und Bewältigung von großen Schadensereignissen über Betriebssicherheit und Umweltschutz bei den verschiedenen Verkehrsträgern bis hin zum baulichen Zivilschutz.

Während der letzten LÜKEX-Übung im Jahre 2007 wurde das Szenario einer Influenzapandemie geübt. Kern dieser Übung war die Annahme, dass ein großer Teil von Arbeitskräften (bis zu 50 Prozent) ausfallen würde. Für das BMVBS stand dabei die Frage, welche Auswirkungen ein solches Ereignis auf die Verkehrswirtschaft und auf die gesamte Volkswirtschaft haben würde, im Vordergrund. Je intensiver wir uns mit dieser Problematik beschäftigten, umso vielfältiger wurden die Probleme und Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang zu klären waren. Nicht vorhergesehene Domino- oder Kaskadeneffekte wurden plötzlich sichtbar.

Wie geht man damit um, wenn ein großer Teil von Lokführern, Piloten oder technischem Personal ausfällt? Hochqualifizierte Berufsgruppen, wie z.B. Fluglotsen, können nicht einfach ersetzt werden. Was tun, wenn Kraftwerke nicht mehr mit Kohle versorgt werden können? Wie begegnet man dem Containerstau in Hafenanlagen, wenn der Hinterlandtransport nicht mehr funktioniert? Wie kann die Versorgung der Bevölkerung trotzdem weiter sichergestellt werden, wie sichert man die Zulieferung der Industrie mit wichtigen Gütern zur Aufrechterhaltung der Produktion?



Menschenansammlungen sind immer potentiell gefährdet, beispielsweise auf großen Bahnhöfen, wie hier im Hamburger Hauptbahnhof

Welche Maßnahmen, eventuell gesetzliche Regelungen, Lenk- und Ruhezeiten, Sonntagsfahrverbot, etc. muss man außer Kraft setzen?

Ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung von Verkehrsleistungen ist die Anwendung des Verkehrsleistungsgesetzes, dessen Umsetzung in der Verantwortung des BMVBS liegt.

Das Verkehrsleistungsgesetz erlaubt es, auf der Basis eines Beschlusses der Bundesregierung die jeweiligen Verkehrsunternehmen in Krisenfällen und besonderen Notlagen zu Verkehrsleistungen zu verpflichten.

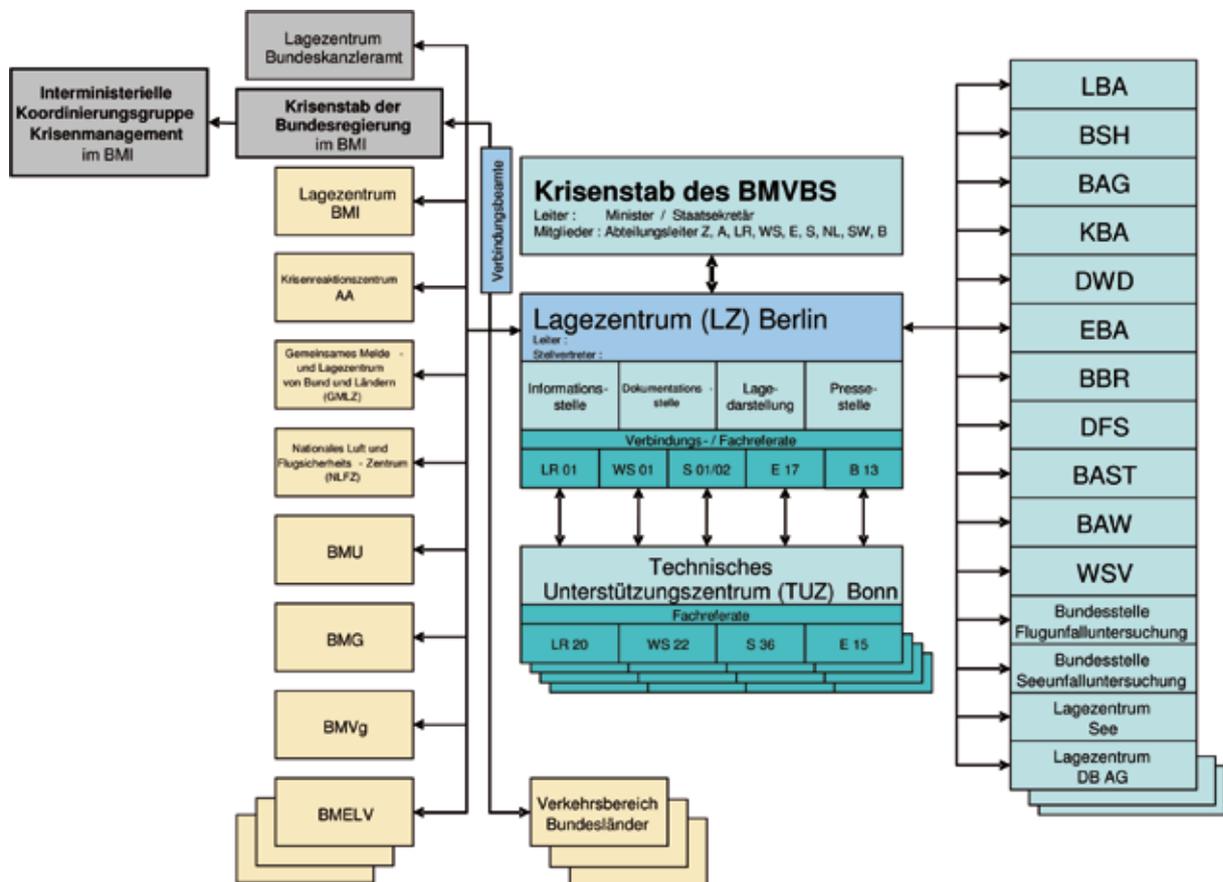
Unsere hoch technisierte Welt ist darauf angewiesen, dass Waren- und Personenströme reibungslos funktionieren – im Bild: Lastwagen auf Hamburger Containerterminals

Die Krisenmanagement-Struktur des BMVBS

Schon nach dem Sturmtief Kyrill im Januar 2007 wurde in unserem Hause damit begonnen, das Krisenmanagement neu zu überdenken und umzustrukturieren. Eine der ersten Maßnahmen war die Verlegung des Lagezentrums (LZ) von Bonn nach Berlin, um hier auch die Nähe zur Hausleitung herzustellen. Gleichzeitig wurde in Bonn ein Technisches Unterstützungszentrum (TUZ) eingerichtet.

In einem Krisenfall bildet das BMVBS unter Leitung des Ministers oder eines Staatssekretärs einen Krisenstab. Das Lagezentrum dient dann in erster Linie der Informationsbeschaffung, -auswertung, -dokumentation und -verarbeitung sowie als Führungsinstrument für den Krisenstab im Rahmen des Krisenmanagements.

Krisenmanagement BMVBS in einem Krisenfall





Der Schutz wichtiger Verkehrsinfrastrukturen ist für Deutschland lebenswichtig – im Bild: Autobahndreieck in Berlin-Neukölln

Das Lagezentrum in Berlin wird in der Regel durch die (Verbindungs-)Referate der Fachabteilungen Luft- und Raumfahrt, Wasserstraßen und Schifffahrt, Straßenbau und Straßenverkehr, Eisenbahnen und Bauwesen verstärkt, die dann zu den jeweiligen Fachreferaten ihrer Abteilungen die Verbindung halten.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Lagezentrums ist es, die notwendigen Kommunikationsstrukturen aufzubauen und je nach Lage im regelmäßigen Informationsaustausch mit dem Krisenstab der Bundesregierung im BMI, den anderen Ressorts und den nachgeordneten Bereichen, den Ländern und der Verkehrswirtschaft (z.B. der DB AG, Lufthansa, DFS) zu stehen.

Um eine reibungslose Kommunikation sicherzustellen, werden das Lagezentrum und das Technische Unterstützungszentrum bis Ende 2008 mit modernster Kommunikationstechnik ausgestattet und das BMVBS mit seinen nachgeordneten Behörden an das Notfallinformationssystem deNIS II plus angeschlossen.

Im Organigramm des Krisenmanagements des BMVBS sind die horizontalen und vertikalen Vernetzungen dargestellt. Dabei wird die Aufbauorganisation im Hause deutlich. Das Lagezentrum fungiert als Informationsdrehscheibe mit den entsprechenden Verbindungen zum eigenen nachgeordneten Bereich und zur Wirtschaft. Deutlich wird auch die Vernetzung zur Bundesebene und zu den Ländern, bis hin zur Entsendung von Verbindungsbeamten in den Krisenstab des BMI und zur Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder.

Die Auseinandersetzung mit den neuen Anforderungen an das Krisenmanagement hat gezeigt, dass wir die künftigen Herausforderungen, ob Terroranschläge, Katastrophen oder extreme Wetterlagen, nur dann meistern, wenn die Ressorts, ihre nachgeordneten Behörden und die betroffenen gesellschaftlichen Bereiche ihre Ziele, Prozesse und Strukturen sowie ihre Fähigkeiten und Mittel bewusst miteinander vernetzen.

Krisenmanagement im Ernährungsbereich – wesentliche Komponente der Daseinsvorsorge in einer Krise

Dr. Dieter Schneider



Vogelgrippe auf Rügen im Februar 2005: Soldaten in Schutzanzügen an einem Dekontaminationspunkt am Fähranleger Saßnitz-Mukran

Die Bürgerinnen und Bürger in Krisenzeiten zu schützen und zu versorgen ist eine hoheitliche Aufgabe. Auch wenn dies im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht ausdrücklich als Aufgabe des Staates definiert ist, lässt sie sich aus der verfassungsrechtlichen allgemeinen Verteidigungsaufgabe des Staates und der staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge ableiten.

Eine der elementarsten Komponenten der Daseinsvorsorge ist ohne Zweifel die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln.

Zu den vielfältigen Aufgaben des Krisenmanagements im Bereich der Ernährung gehören die Ernährungsnotfallvorsorge, die Sicherheit von Lebensmitteln und Futtermitteln sowie die Bekämpfung von Tierseuchen.

I. Krisenmanagement im Bereich der Ernährungsnotfallvorsorge

Die Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) umfasst alle Maßnahmen zur Bewältigung von Versorgungskrisen im Ernährungsbereich. Zuständigkeiten des Bundes ergeben sich, wenn in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes die Deckung des Bedarfs an lebenswichtigen Erzeugnissen der Land- und Ernährungswirtschaft ernsthaft gefährdet ist.

Auf der Grundlage bestehender Rechtsvorschriften, dem Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) für den Spannungs- und Verteidigungsfall, dem Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) für die Sicherstellung der Versorgung im Frieden und weiterer Rechtsverordnun-

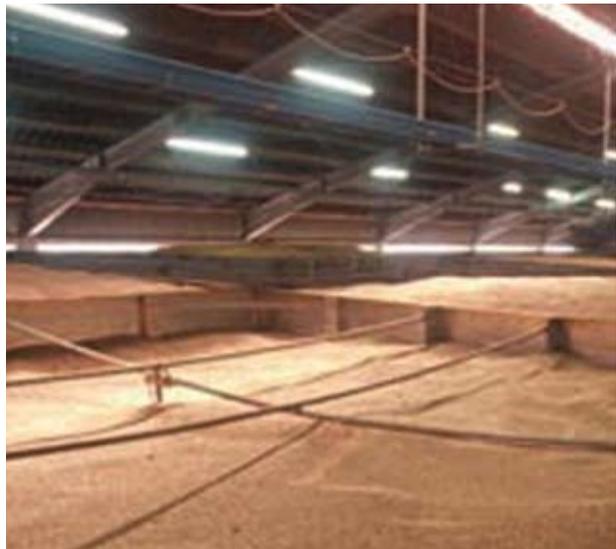
gen können die entsprechenden Maßnahmen zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung durch Bund, Länder und Gemeinden vorgenommen werden. ESG und EVG geben dem Staat einen Katalog von Ermächtigungen für Rechtsverordnungen an die Hand, mit denen u. a. Vorschriften über den Anbau von Nutzpflanzen und die Haltung von Tieren, die Be- und Verarbeitung, Festsetzung von Preisen sowie die Abgabe von Produkten erlassen werden können. Somit kann auf allen Marktstufen, von der landwirtschaftlichen Erzeugung bis hin zum Absatz der Lebensmittel an den Verbraucher, durch den Staat eingegriffen werden.

Neben den genannten rechtlichen Aspekten gibt es im Bereich der Ernährungsvorsorge auch materiell-investive Maßnahmen (Lagerhaltung) auf Bundesebene. Die staatliche Notreserve im Nahrungsmittelbereich besteht zum einen aus Getreide (so genannte Bundesreserve Getreide); daraus soll im Krisenfall u. a. Mehl für die Brotversorgung der Bevölkerung hergestellt werden. Zum anderen werden im Rahmen der so genannten Zivilen Notfallreserve (ZNR) Reis, Erbsen und Linsen, Kondensmilch sowie Vollmilchpulver eingelagert. Diese verbrauchsfertigen Nahrungsmittel sollen im Krisenfall über Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen vor allem an Verbraucher in Ballungsregionen abgegeben werden.

Bei der Auswahl der Produkte spielt neben dem ernährungsphysiologischen Aspekt vor allem die Lagerfähigkeit eine Rolle. Die Nahrungsmittel müssen relativ unempfindlich gegen Verderb sein und sich verhältnismäßig lange lagern lassen, um die für den Austausch der Ware entstehenden Kosten (Wälzungskosten) möglichst niedrig zu halten.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), eine nachgeordnete Dienststelle des BMELV, nimmt sowohl im Bereich der Ernährungssicherstellung als auch im Bereich der Ernährungsvorsorge wichtige Aufgaben wahr. Diese umfassen die zentrale Feststellung der Bestände, der Erzeugung und des Verbrauchs ernährungs- und landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie bestimmter Produktionskapazitäten. Ferner erstellt die BLE zentrale Versorgungs- und Bevorratungspläne. Zudem kauft, kontrolliert und verkauft sie im Auftrag des BMELV die staatlichen Nahrungsmittelnotvorräte.

Die staatlichen Notvorräte sind zur kurzfristigen Überbrückung von Engpässen in der Versorgung gedacht. Hilfreich in solchen Situationen sind natürlich auch private Vorräte. Aus diesem Grund sollte jeder daran denken, einen persönlichen Vorrat an Lebensmitteln anzulegen.



Die staatliche Notreserve im Nahrungsmittelbereich: ein Schüttlager der Bundesreserve Getreide



Zivile Notfallreserve: Sacklager mit Hülsenfrüchten und Reis

Ein solcher Vorrat macht sich selbst schon bei einem längeren Stromausfall (z. B. im Münsterland 2005) oder beim witterungsbedingten Abgeschnittensein von der Lebensmittelversorgung durch Hochwasser (z. B. Elbehochwasser 2002) oder Schnee bezahlt. Empfehlungen zur privaten Lagerhaltung finden interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet unter www.ernaehrungsvorsorge.de, einem Informationsportal des BMELV und der Bundesländer.

Dieses Portal ist der öffentlich zugängliche Teil des computergestützten Informationssystems Ernährungsnotfallvorsorge (IS ENV). Die zwei anderen Module des IS ENV dienen den Verantwortlichen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene dazu, das Krisenmanagement zu erleichtern. Mit Hilfe dieses Fachinformationssystems werden u. a. wichtige

Dokumente zur Verfügung gestellt und Informationen ausgetauscht. Durch das geografische Informationssystem GIS ENV sind die Verantwortlichen auf Bundes- und Landesebene in der Lage, auf Basis einer Gebietsauswahl sowie der Beschreibung eines eingetretenen Krisenfalls Entscheidungsgrundlagen für das Krisenmanagement zu gewinnen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

ERNAHRUNGSVORSORGE .de

WILKOMMEN

ALLGEMEINE INFORMATION

Volle Regale in den Lebensmittelgeschäften und ein vielfältiges Angebot an Nahrungsmitteln sind für uns in der Bundesrepublik Deutschland heute eine Selbstverständlichkeit. Über mögliche Versorgungsengpässe macht sich kaum noch jemand Gedanken. Auf eine private Vorratshaltung wird vor allem in den städtischen Haushalten in der Regel verzichtet.

Dabei gibt es neben einem zum Glück heutzutage bei uns sehr unwahrscheinlichen Kriegsszenario auch zahlreiche friedenszeitliche Krisensituationen, die zur einer Verknappung von Lebensmitteln und damit zu Versorgungsengpässen führen können. Hierzu zählen z.B. Naturkatastrophen (z.B. Hochwasser), Tierseuchen (z.B. MKS) oder schwere Unglücksfälle in großtechnischen Anlagen (z.B. Kernreaktorunfälle).

Was der Staat unternimmt, damit im Notfall die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln gewährleistet ist und wie Sie selbst durch eigene private Vorsorge zu ihrer Versorgung in Notfällen beitragen können, darüber informiert Sie dieses Internet-Angebot.

Der Bund sorgt vor: Umfangreiche Reserven stehen im Krisenfall jederzeit zur Verfügung. [mehr](#)

Sicher ist sicher: So sollte Ihr persönlicher Notvorrat aussehen. [mehr](#)

Clever kalkuliert: Errechnen Sie den individuellen Bedarf für Ihren Haushalt. [mehr](#)

So hält's länger: Praktische Tipps zum Haltbarmachen von Lebensmitteln. [mehr](#)

Empfehlungen zur privaten Lagerhaltung gibt es im Internet

II. Krisenmanagement im Bereich von Lebensmitteln und Futtermitteln

Die Kontamination von Lebens- und Futtermitteln mit mikrobiologischen, toxischen oder radioaktiven Stoffen durch zufällige, fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführte Verunreinigungen stellt ein potentielles Risiko für die menschliche Gesundheit dar. Daher sind Zwischenfälle in diesem Bereich immer von

einem großen öffentlichen Interesse begleitet, das ein besonders sorgfältiges Krisenmanagement erfordert. Auf Grund der internationalen Warenströme fußt in diesem Bereich das Krisenmanagement in Deutschland auf den Vorgaben der Europäischen Union.

Die Grundlage für das Krisenmanagement im Bereich Lebens- und Futtermittel ist die Verordnung (EG) Nr. 178/2002¹. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft erstellt danach einen allgemeinen Plan für das Krisenmanagement in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und den Mitgliedstaaten. Der allgemeine Plan legt insbesondere fest, in welchen Fällen auf Lebensmittel oder Futtermittel zurückzuführende unmittelbare oder mittelbare Risiken für die menschliche Gesundheit voraussichtlich nicht durch bereits vorhandenen Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden oder ausschließlich durch Anwendung der in den einschlägigen Abschnitten der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 genannten Maßnahmen angemessen bewältigt werden können. Der Plan legt auch fest, welche praktischen Verfahren erforderlich sind, um eine Krise zu bewältigen, welche Transparenzgrundsätze hier Anwendung finden sollen und welche Kommunikationsstrategie gewählt werden soll. Ferner schreibt die Verordnung (EG) Nr. 882/2004² über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen vor, dass zur Durchführung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 operative Notfallpläne aufzustellen sind. In diesen Notfallplänen sind die Maßnahmen aufzuführen, die unverzüglich durchgeführt werden müssen, sobald sich herausstellt, dass Futtermittel oder Lebensmittel ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier entweder direkt oder über die Umwelt darstellen.

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen föderalistischen Staatsaufbau. Die Aufgaben der Überwachung von Futtermitteln und Lebensmitteln sind sowohl auf den Bund als auch auf die Länder verteilt. Die Rechtsetzung erfolgt durch den Bund, die Länder sind für die Durchführung der lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Vorschriften, namentlich die Überwachung, zuständig. Daher werden Notfallpläne für die Überwachung von Futtermitteln und Lebensmitteln von den zuständigen obersten Landesbehörden und dem Bundesministerium für Verteidigung für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich erstellt.

Im BMELV sind im „Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit“ die Abläufe der Krisenbewältigung im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit, auch in Bezug zum Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie zum Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), aufgeführt. Sobald dem zuständigen Fachreferat Informationen über ein Ereignis mit potenziellen Krisenauswirkungen vorliegen, kann durch den Abteilungsleiter das Ereigniskernteam (EKT), das zentrale Managementinstrument des Bereiches Lebensmittelsicherheit im BMELV, einberufen werden. Das EKT prüft die vorliegenden Informationen zur Lage und legt die Folgeschritte fest. Hierzu kann es eine Risikobewertung durch das BfR einholen und weitere Arbeitseinheiten wie z.B. Fachreferate, das BVL oder weitere Forschungsanstalten einbinden. Als Ergebnis der Bewertung des Ereignisses durch das EKT kann die weitere Abwicklung bei fehlender Krisenrelevanz wieder in die Referatsarbeit übergeben werden, oder es wird dem Staatssekretär der Vorschlag vorgetragen, den Krisenstab einzusetzen. Alternativ dazu kann der Staatssekretär das EKT mit der weiteren Bearbeitung der Krise beauftragen. Der Krisenstab setzt sich aus dem Staatssekretär, dem EKT und den Vertretern der Pressestellen des BMELV und des BVL zusammen. Der Krisenstab wird durch eine Koordinierungsstelle Lebensmittelsicherheit unterstützt.

Die Gesamtverantwortung und die politische Leitung des Krisenstabes obliegen dem Staatssekretär. Die Leitung des operativen Bereiches erfolgt jedoch durch den Abteilungsleiter für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Der Krisenstab erarbeitet die geeigneten Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und leitet deren Umsetzung ein. Ebenso ist er für die ausführliche und transparente Information der Öffentlichkeit zuständig. Er hält enge Verbindung zu den auf Landesebene eingerichteten Krisenstäben / Verwaltungsstäben und koordiniert ggf. einzuleitende Maßnahmen. Die Koordinierungsstelle Lebensmittelsicherheit übernimmt die Organisation und administrative Unterstützung des Krisenstabes. Sie ist die Informationsschnittstelle für das Krisenmanagement im BMELV und bildet die Geschäftsstelle für den Stab.

III. Krisenmanagement im Bereich von Tierseuchen

Das Auftreten von Tierseuchen kann bei möglicher Übertragung auf Menschen eine Bedrohung für die menschliche Gesundheit darstellen (so genannte Zoonosen). Aber auch andere Tierseuchen, die nicht auf Menschen übertragbar sind, können wegen der Gefahr der Verschleppung und möglichen starken Ausbreitungstendenz eine große Gefahr für die Landwirtschaft und die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche darstellen. Das Krisenmanagement in Deutschland im Bereich der Tierseuchenbekämpfung beruht auf rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union.

Im Krisenfall werden dazu auf allen Ebenen der Veterinärverwaltung (Bund, Länder und Kreise) jeweils eigenständige Krisenzentren eingerichtet. Der Bund gibt die legislativen Rahmenbedingungen durch den

Erlass der hierfür erforderlichen Rechtsvorschriften vor. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs des Tierseuchenrechts in den Ländern hat der Bund eine Schlüsselstellung bei allen Koordinierungsaufgaben. Grundlagen für das Krisenmanagement in diesem Bereich sind das Tierseuchengesetz (TSG von 2001), die auf Grund des TSG erlassenen Verordnungen, der „Bundesmaßnahmenkatalog Tierseuchen“, die Tierseuchen-Bekämpfungsrichtlinien der EU und die Krisenpläne der zuständigen Behörden.

Die Koordination und Krisenkommunikation mit den Ländern, den Verbänden, der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und Drittländern ist Aufgabe des Nationalen Krisenzentrums Tierseuchen im BMELV, das die Tierseuchensituation im Inland und Ausland beobachtet und bewertet sowie für die Tierseuchenabwehr gegenüber Mitgliedstaaten der EU und Drittländern zuständig ist. Zur Lagebeobachtung werden spezielle Tierseuchennachrichtensysteme im In- und Ausland (Tierseuchennachrichtensystem TSN, Animal Disease Notification System ADNS) ausgewertet und Statistiken zur Tierseuchenlage erstellt. Das Nationale Krisenzentrum nimmt auch die Geschäftsführung für die Task Force Tierseuchenbekämpfung und für den Zentralen Krisenstab auf der Ebene der Amtschefs wahr.

Die Task Force Tierseuchenbekämpfung, die für hochkontagiöse und neuartige Tierkrankheiten zuständig ist, wurde nach der Maul- und Klauenseuchenkrise von 2001 gegründet. Sie ist eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern und setzt sich aus in Fragen der Tierseuchenbekämpfung erfahrenen Vertretern des BMELV, der Länder, des BMVg und des Friedrich-Loeffler-Institutes, dem Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (FLI), zusammen. Der Leiter des Nationalen Krisenzentrums ist gleichzeitig Leiter der Task Force, die mit einem ständigen Arbeitsstab im BMELV vertreten ist. Die Personalkapazitäten für den Arbeitsstab werden von den Ländern zur Verfügung gestellt, das BMELV trägt den Aufwand für die räumliche Unterbringung und die erforderlichen Sachmittel.



Vogelgrippe auf Rügen: Bergen toter Schwäne an der Wittower Fähre

Die betroffenen Länder werden durch die Task Force Tierseuchenbekämpfung beratend unterstützt; sie sorgt für eine vertiefende länderübergreifende Koordinierung der Tierseuchenbekämpfungsmaßnahmen, ohne jedoch in die Länderzuständigkeiten einzugreifen. Die Task Force erstellt und aktualisiert die Empfehlungen zur Bekämpfung hoch kontagiöser Tierseuchen, insbesondere im Hinblick auf länderübergreifende und grenzüberschreitende Belange und führt Übersichten über die Standards der Länder für die Durchführung von Maßnahmen der Tierseuchenbekämpfung. Über die Task Force können im Falle des Ausbruchs oder des Verdachts eines Ausbruchs einer Tierseuche den betroffenen Ländern Sachverständige zur Personalverstärkung zur Verfügung gestellt werden.

Die Task Force ist weiterhin für die Pflege und Fortschreibung der „Handbücher Tierseuchenbekämpfung“ und für Vorschläge zur Durchführung von Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen sowie länderübergreifender Übungen und Trainingsprogramme zuständig. Sie hat die Beschaffung eines mobilen Bekämpfungszentrums durch die Länder koordiniert, die Ende 2006 abgeschlossen wurde.

Als oberstes Koordinationsgremium kann im Ereignisfall der Zentrale Krisenstab Tierseuchen auf Amtsebene unter Leitung des Staatssekretärs des BMELV einberufen werden. Mitglieder des Krisenstabes sind die Amtschefs der für die Tierseuchenbekämpfung zuständigen Ressorts in den Bundesländern und ggf. die Amtschefs der für die Landwirtschaft zuständigen Ressorts. Als Vertreter der Wirtschaft nehmen Delegierte des Deutschen Bauernverbandes e.V. und des Bundesmarktverbandes für Vieh und Fleisch e.V. an den Sitzungen teil. Auf Antrag können auch Sachverständige zu den Sitzungen des Zentralen Krisenstabes hinzugezogen werden.



Furcht vor der Maul- und Klauenseuche: Auf einem Bauernhof in Neuss werden im Februar 2001 Kadaver von 750 gekeulten Schafen beseitigt

Der Zentrale Krisenstab hat die Aufgabe, ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern sowie ein einheitliches Handeln der Länder bei der Bekämpfung von Tierseuchen sicherzustellen und die zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen abzustimmen. Er analysiert die Tierseuchenlage und gibt Empfehlungen für die erforderlichen Bekämpfungs- und Vorbeugungsstrategien. Die Empfehlungen des Krisenstabes werden von den betroffenen Ländern und dem Bund jeweils im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten umgesetzt.

Zum Autor: Ministerialrat Dr. Dieter Schneider ist Referatsleiter Notfallvorsorge im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn

¹ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EG Nr. L 31, S. 1).

² Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EG Nr. L 165, S. 1; Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (ABl. EG Nr. L 191, S. 1).

Krisenmanagement im Bereich des Gesundheitswesens

Dr. Johannes Blasius / Dr. Gesa Lücking, LL.M.

Die Anschläge des 11. September 2001, die Milzbrandbriefe und die mögliche rasche Verbreitung übertragbarer Krankheiten aufgrund der fortschreitenden Globalisierung veranschaulichen, dass gesundheitlicher Bevölkerungsschutz auf Bundes- und Landesebene gemeinsame Konzepte sowie nationale und internationale Kooperation und Koordination erfordert.



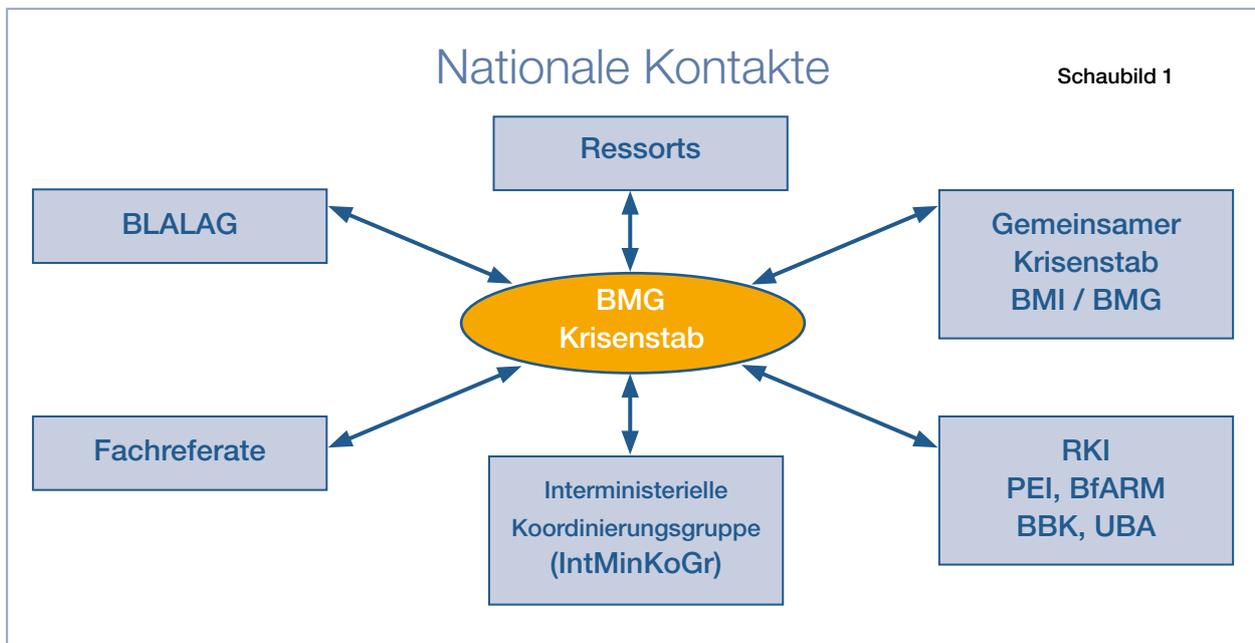
Labor in der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen in Sachsen am Standort Chemnitz

Die Zuständigkeiten für das Krisenmanagement im Gesundheitswesens

Krisenmanagement im Bereich des Gesundheitswesens setzt insbesondere dann ein, wenn es bedeutende Engpässe im Rahmen der medizinischen Versorgung bzw. der Arzneimittelversorgung der Bevölkerung gibt.

Ein solcher Krisenzustand war in der Vergangenheit prinzipiell nur im Verteidigungsfall denkbar. Daher knüpft das Grundgesetz im Gesundheitsbereich an die Zuständigkeitsverteilung an, wie sie in dieser Publikation im Grundsatzbeitrag des BMI „Die Rolle

des Bundes im nationalen Krisenmanagement“ beschrieben ist: Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ist für Gesundheitsbedrohungen durch biologische Agenzien im Zivilschutzfall (Gesundheitssicherstellung) zuständig. Dies basiert auf der



generellen Zuständigkeit des Bundes für den Verteidigungs- und Zivilschutzfall sowie des Bundesministeriums für Gesundheit für den Infektionsschutz.

In allen übrigen Fällen gesundheitlicher Schadenslagen, z.B. bei terroristischen Anschlägen, liegt die Zuständigkeit bei den Ländern. Dies gilt auch für alle nicht vorsätzlich verursachten Szenarien wie Naturkatastrophen, eine Influenzapandemie, einen Laborunfall mit biologischen Agenzien oder auch, wenn ein infizierter Tourist aus dem Ausland einreist (Gesundheitsvorsorge). Die bundesrechtlichen Grundlagen für Maßnahmen des Infektionsschutzes sind im

Infektionsschutzgesetz (IfSG) geregelt, welches von den Ländern vollzogen wird.

Ungeachtet dieser Zuständigkeitsverteilung ist das BMG für die internationale Zusammenarbeit im gesundheitlichen Krisenmanagement zuständig. Hier werden Informationen z.B. über aufgetretene übertragbare Krankheiten international im Rahmen von Früh- und Schnellwarnsystemen ausgetauscht. Die Staaten arbeiten grenzüberschreitend bei planerisch-organisatorischen Vorkehrungen zusammen (z.B. bei Maßnahmen zum Infektionsschutz im Reiseverkehr) und leisten sich gegenseitig Hilfe.

Der Krisenstab des BMG – Koordination bei großflächigen gesundheitlichen Gefahrenlagen

Für das gesundheitliche Krisenmanagement ist im BMG ein Krisenstab eingerichtet, der im Bedarfsfall kurzfristig einberufen werden kann. Er dient der Koordination von Maßnahmen im Zusammenhang mit großflächigen, national und ggf. international bedeutsamen gesundheitlichen Gefahrenlagen. Da das BMG für den Infektionsschutz zuständig ist, steht die Bewältigung von biologischen Szenarien im Vordergrund.

Der Krisenstab ist nach Sachgebieten gegliedert. Diese stellen u.a. sicher, dass die Leitung und der Stab insgesamt jederzeit die aktuellen Informationen über die Schadenslage erhalten, dass diese fachlich bewertet werden, die politische Leitung regelmäßig informiert und in Entscheidungen einbezogen wird

und die Maßnahmen z.B. mit anderen Ressorts sowie international abgestimmt werden. Ein weiterer wichtiger Sachbereich beschäftigt sich mit der Presse- und Medienarbeit. Diese Stabsfunktionen werden lageangepasst besetzt. Eine Rufbereitschaft stellt sicher, dass das Ministerium außerhalb der Dienstzeiten jederzeit für Alarmmeldungen erreichbar ist.

Der Krisenstab wird einberufen, wenn eine Lage nicht in der normalen Dienstzeit und unter Einhaltung der normalen Arbeitsabläufe bearbeitet werden kann. Ebenso kann es zweckmäßig sein, den Krisenstab einzusetzen, wenn das Ausmaß der Lage umfassende Zusammenarbeit oder internationale Kooperation erfordert.

Nationale und internationale Koordination und Vernetzung

Bei großflächigen und national bedeutsamen biologische Gefahrenlagen außerhalb eines Verteidigungsfalles, bei denen kooperiert und Maßnahmen koordiniert werden müssen, bietet das BMG den Ländern im Rahmen der Amtshilfe Koordinierungshilfe und Expertise an, vor allem durch seine nachgeordneten Behörden.

Der im BMG eingerichtete Krisenstab erleichtert es, Informationen zu bündeln und Strategien zur Bewältigung der Krise gemeinsam mit Robert Koch-Institut (RKI), Paul-Ehrlich-Institut (PEI), Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) und der für Trinkwasser zuständigen Abteilung des Umweltbundesamtes (UBA) zu entwickeln. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei auch die Risikokommunikation unter nationalen und internationalen Behörden und mit der Öffentlichkeit. Für spezielle fachliche Fragen existieren Expertenkreise; so wird das RKI im Hinblick auf spezielle wissenschaftliche Expertise im Falle der Influenzapandemie durch die Influenza-Kommission für den Pandemiefall beraten (siehe auch Schaubild 1 auf Seite 29).

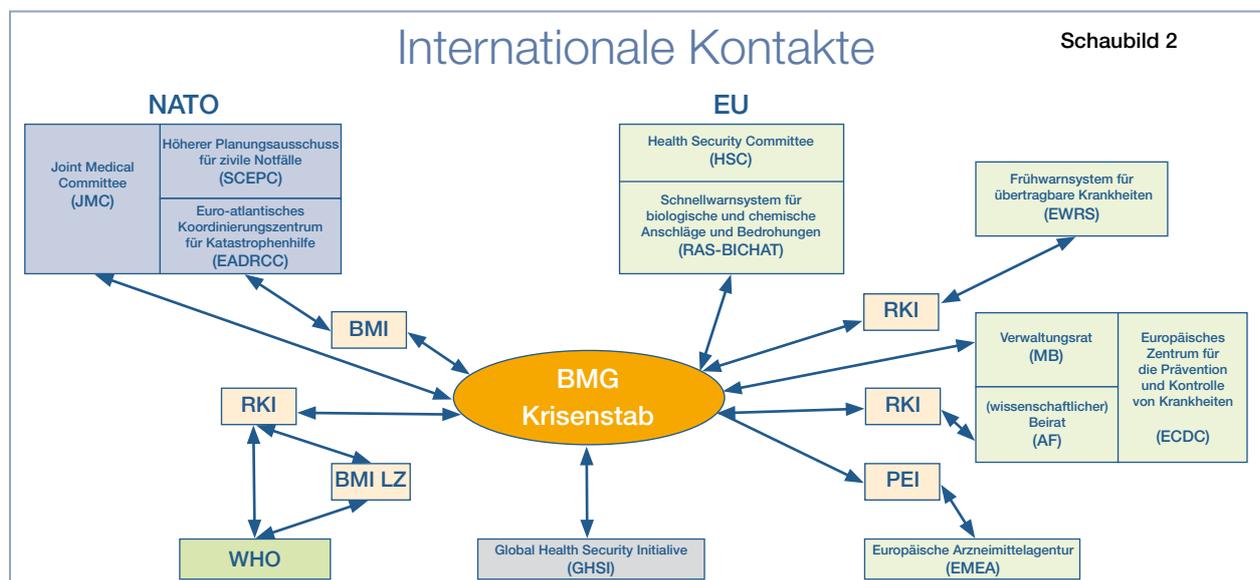
Auf Bundesebene hält der BMG-Krisenstab Kontakt zu entsprechenden Krisenstäben in anderen Ressorts, vor allem im BMI. Bei einer schweren Krise im Sinne einer biologischen Gefahrenlage von nationaler und internationaler Bedeutung wie einer Influenzapandemie oder einem Pockenausbruch wird beim BMI der Gemeinsame Krisenstab des BMI und des BMG eingerichtet und ggf. die Interministerielle Koordinierungsgruppe einberufen¹.



Nottransport eines kontaminierten, verletzten Patienten

Auch nach Einrichtung des Gemeinsamen Krisenstabes mit dem BMI bewertet der Krisenstab des BMG die Strategie der Krisenbewältigung zu gesundheitlichen und medizinischen Fragestellungen. Diese stimmt er mit den Ländern im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) bzw. im speziellen Falle der Influenzapandemie mit der Bund-Länder-Abteilungsleiter-Arbeitsgemeinschaft (BLALAG) ab.

Im **internationalen Bereich** arbeiten das BMG und sein Geschäftsbereich mit den entsprechenden Gremien auf EU-Ebene, z.B. dem Health Security Committee, dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Global Health Security Initiative (GHSI), bestehend aus den G7-Staaten, Mexiko und der EU-Kommission und dem Joint Medical Committee der NATO zusammen (siehe auch Schaubild 2).



Spezielle Planungen für gesundheitliche Schadensereignisse

Für bestimmte Szenarien – z.B. Pocken und Influenza – sind Pläne und Konzepte zum Management derartiger Gefahrenlagen vorbereitet und die entsprechenden Verfahren mit den beteiligten anderen Ressorts sowie den Ländern über die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) im Vorfeld abgestimmt worden. Die Planungen werden regelmäßig fachlich überarbeitet und durch Übungen auf internationaler, nationaler² und regionaler Ebene praktisch überprüft.

Diese Planungen betreffen den gesamten Ablauf des jeweiligen biologischen Schadensereignisses. Dabei geht es sowohl um die Behandlung des einzelnen Menschen (Diagnostik, Patiententransport, Behandlung mit Impfstoffen und Arzneimitteln) als auch um die öffentliche Gesundheit. Die Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit umfassen rechtliche Meldeverpflichtungen beim Auftreten bestimmter Krankheiten. Damit sich die Krankheit möglichst nicht weiter verbreitet, bestehen Absprachen, wie beispielsweise ansteckungsverdächtige Kontaktpersonen ermittelt und aufgesucht werden und inwieweit die Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden muss.

Risikokommunikation in Richtung Bevölkerung, Presse und Fachöffentlichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil eines guten Krisenmanagements. Hier sind entsprechende Vorbereitungen getroffen worden, so sind z.B. vorab Informationsblätter erstellt und Verhaltensregeln für die Allgemeinheit abgestimmt worden. Diese können im Ereignisfall genutzt werden.

Weiterhin liegen Planungen, angefangen von Labor-
diagnostik über stationäre Behandlungskapazitäten,



Probenübergabe im abgesicherten Bereich des Robert-Koch-Instituts

Hygiene- und Schutzmaßnahmen in Krankenhäusern für Patienten und Personal, Organisation von Schutzimpfungen (Einrichtung von Impfstellen, Impfbescheinigungen) bis hin zur Bevorratung von Impfstoffen und Hilfsmitteln und Verteilung von Arzneimitteln vor.

Diese Vorbereitungsmaßnahmen sind – da es sich hier um Vorbereitungen auf die größtmöglichen biologischen Schadenslagen handelt – auf andere biologische Schadenslagen entsprechend übertragbar.

Die Planungen haben zu einer engen Zusammenarbeit aller Akteure geführt. Sie bilden vor dem Hintergrund der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen ein tragfähiges Konzept, um das bestmögliche Zusammenwirken aller im Krisenmanagement von gesundheitlichen Großschadenslagen tätigen Akteure sicherzustellen.

Zu den Autoren: Ministerialrat Dr. Johannes Blasius ist Referatsleiter, Oberregierungsrätin Dr. Gesa Lücking, LL.M., Referentin im Bundesministerium für Gesundheit, Bonn

¹ Details zur Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder enthält in Kapitel I dieser Publikation der Grundsatzartikel „Die Rolle des Bundes im Krisenmanagement“.

² Zur Influenzapandemieplanung bei LÜKEX 2007 im Detail siehe auch Kapitel IV dieser Publikation, S. 157 ff. Beitrag „LÜKEX 2007: Wichtige Erkenntnisse für strategisches Krisenmanagement und nationale Pandemieplanung“

Optimierung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit: Das neue „Territoriale Netzwerk“ der Bundeswehr

Frank Baumgard



Hochwasser-Einsatz der Bundeswehr an der Prignitz im April 2006

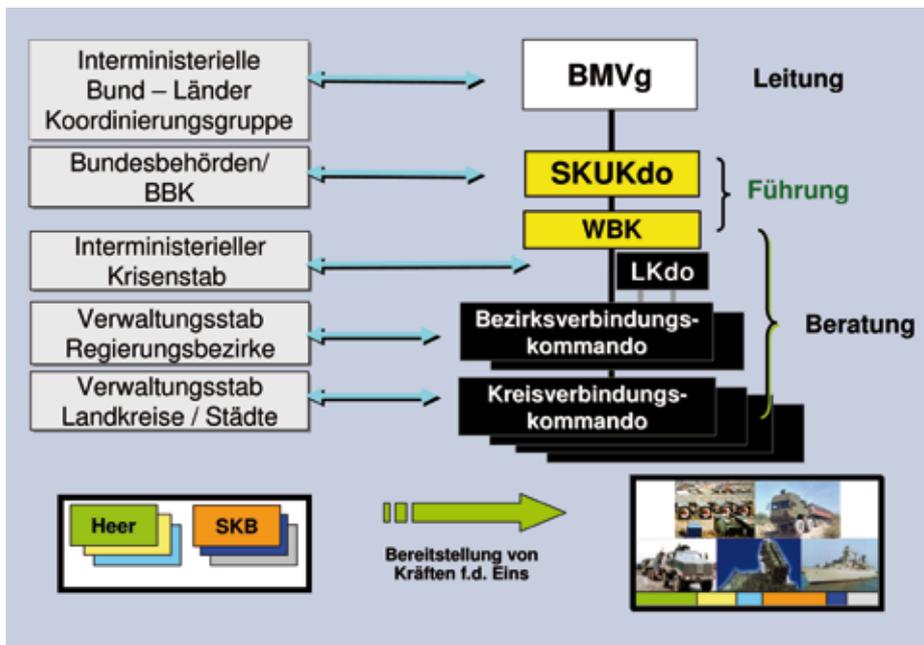
Seit 2001 wird die Bundeswehr auf breiter Basis neu ausgerichtet. Ziel dieses als Transformation bezeichneten Prozesses ist es, die Fähigkeit der Streitkräfte zum weltweiten Einsatz zu verbessern, da Deutschland den Bedrohungen dort entgegen treten muss, wo sie entstehen. Dennoch trägt die Bundeswehr auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen weiterhin in einem vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz zum Schutz der Bürger und Bürgerinnen und von lebenswichtiger Infrastruktur im Inland bei. Für diesen Zweck ist die auftragsgerechte Ausgestaltung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit Inland (ZMZ) eine wichtige Voraussetzung, damit Truppenteile und Dienststellen der Bundeswehr zur Unterstützung ziviler Behörden bei der Bewältigung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nach dem Subsidiaritätsprinzip optimal eingesetzt werden können. Die Streitkräftebasis (SKB) – der zentrale militärischen Organisationsbereich zur Unterstützung der Bundeswehr in Einsatz und Grundbetrieb – stellt die dazu erforderliche Führungsorganisation sicher.

Die territorialen Strukturen der Bundeswehr im Wandel

Während des Kalten Krieges waren zivile und militärische Verteidigung unter dem Begriff „Gesamtverteidigung“ zusammengefasst. Diese war Bestandteil nationaler Sicherheitsvorsorge und diente unmittelbar der Unterstützung des Einsatzes bündnisgemeinsamer Streitkräfte zum Schutz des Staatsgebietes und der Bevölkerung gegen Angriffe von außen. Im Mittelpunkt standen dabei Planung und Führung der Operationen zum Raum- und Objektschutz sowie die Koordination der zivilen und militärischen nationalen Operationen im Rahmen der Gesamtverteidigung. Mit der deutschen Wiedervereinigung wurden diese Strukturen überflüssig. Eine neue territoriale Struktur, das „Territoriale Netzwerk“, hat heute zum Ziel, den Beitrag der Bundeswehr zum Schutz Deutschlands und seiner Bürger unter den geänderten strukturellen Gegebenheiten weiter zu verbessern.

Das neue „Territoriale Netzwerk“ besteht aus

- dem Streitkräfteunterstützungskommando in Köln-Wahn;
- den vier Wehrbereichskommandos in Kiel, Mainz, Erfurt und München;
- den 16 Landeskommandos am Sitz der jeweiligen Landesregierung, einschließlich des Standortkommandos Berlin;
- den Verbindungskommandos bei allen Regierungsbezirken bzw. vergleichbaren Behörden sowie allen Landkreisen und kreisfreien Städten;
- den mobilen Regionalen Planungs- und Unterstützungstrupps (RegPl / UstgTrp), und den ZMZ-Stützpunkten.

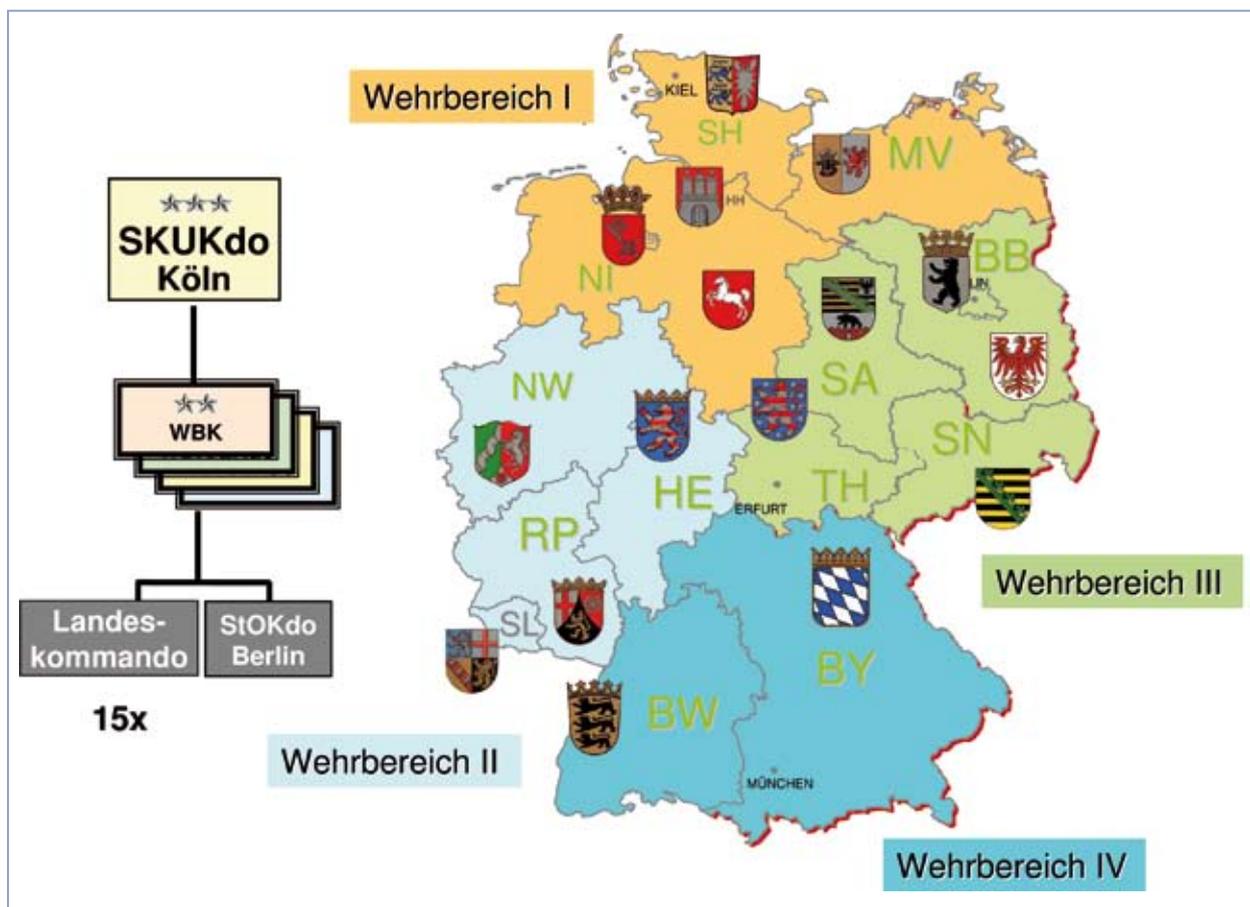


Bezirks- und Kreisverbindungskommandos – Effizienzsteigerung der ZMZ

Der derzeitigen föderalen Gliederung der Bundesrepublik folgend sind 31 Bezirks- und 426 Kreisverbindungskommandos aufgestellt worden; sie sind Teileinheiten der Landeskommandos. Im Fall einer Zusammenlegung von Kreisen wird die Zahl dieser Kommandos entsprechend angepasst. Diese Verbindungskommandos werden ausschließlich mit regional ansässigen Reservisten und Reservistinnen besetzt. Jedes Verbindungskommando umfasst 12 Dienstposten, so dass insgesamt rund 5.500 Reservisten und Reservistinnen, davon 3.650 Offiziere, die Aufgaben in den Kommandos wahrnehmen. Ihre Kernaufgaben sind:

- Beraten der zivilen Katastrophenschutzstäbe über Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung durch die Bundeswehr;
- Teilnahme an den Sitzungen des Katastrophenschutzstabes zur aktuellen Lage und Beteiligung an den operativen Folgeplanungen zur Gefahrenabwehr;
- Aufnahme der zivilen Unterstützungsforderungen und Meldung an das Landeskommando;
- Führen des Lagebildes der eingesetzten Bundeswehrkräfte und Informieren des Krisenstabes über die Lage der Bundeswehrkräfte;
- Melden des Lagebildes und der operativen Folgeplanungen, Absichten und Schwerpunkte des leitenden zivilen Katastrophenschutzstabes an das Landeskommando.

Die Leiter der Verbindungskommandos stehen als „Beauftragte der Bundeswehr für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ (BeaBwZMZ) den zugeordneten zivilen Dienststellen auch außerhalb von Katastrophenfällen als Ansprechpartner in Fragen möglicher Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Die Planung des Katastrophenschutzes kann dadurch bereits in sehr frühen Phasen unter Berücksichtigung militärischer Expertise erfolgen, und realistische Unterstützungsmöglichkeiten der Bundeswehr für die Hilfeleistung können aufgezeigt werden. Dies trägt dazu bei, dass auf der zivilen Seite frühzeitig, d.h. bereits in der Planung, Fähigkeitslücken ggf. geschlossen werden können. Die Leiter der Verbindungskommandos werden zum Zweck optimaler Verfügbarkeit deshalb auch nicht in einer militärischen Liegenschaft untergebracht, sondern in einem Büro der jeweiligen zivilen Behörde, um bereits im Grundbetrieb in das „kommunale Netzwerk Katastrophenhilfe“ eingebunden zu sein.



Regionale Zuständigkeiten der vier Wehrbereichskommandos

Im Einsatz tritt der BeaBwZMZ mit seinem Verbindungskommando in schichtfähiger Besetzung zum jeweiligen Krisen-/Verwaltungsstab. Dadurch kann sowohl der Entscheidungsprozess der zivilen Seite zur Anforderung von Unterstützungsleistungen durch eine schnellere Bewertung der Fähigkeiten der Bundeswehr als auch die bundeswehrinterne Bewertung möglicher Unterstützungsleistungen beschleunigt und qualitativ verbessert werden. Der Zeitaufwand für die Einsatzplanung wird verkürzt, für Unterstützungsleistungen vorgesehene Kräfte der Bundeswehr können schneller zum Einsatz kommen. Der BeaBwZMZ des Bezirksverbindungskommandos ist ein Oberst der Reserve, der des Kreisverbindungskommandos ein Oberstleutnant der Reserve.

Um den besonderen Belangen des zivilen Gesundheitswesens bei der Zusammenarbeit mit dem Zentralen Sanitätsdienst der Bundeswehr gerecht zu werden, sind im Einsatzfall zudem ein „Beauftragter Sanitätsstabsoffizier für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Gesundheitswesens“ (BeaSanStOffzZMZGesWes) und ein Sanitätsfeldweibel in jedes Verbindungskommando integriert. Sie sind beim zuständigen Sanitätskommando (SanKdo) beordert und werden dort fachlich aus- und weitergebildet. In Fragen des Sanitätsdienstes steht der Sanitätsstabsoffizier der zivilen Seite auch außerhalb des Einsatz- und Übungsfalles als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Dotierung des Dienstpostens ist vergleichbar der des BeaBwZMZ.

Kommen Kräfte der Bundeswehr zum Einsatz, werden sie dem zuständigen Wehrbereichskommando zugewiesen und dort mit Blick auf eine länderübergreifende Unterstützung geführt. Für die Führung vor Ort greift die Truppe auf ihre Führungsmittel und Führungsorganisation zurück. Dies kann zum Beispiel ein Bataillonsgefechtsstand oder ein Brigadestab des Heeres sein. Dem Landeskommando obliegt die Abstimmung an den Schnittstellen zwischen den zivilen Krisen- und Verwaltungsstäben und dem militärischen Führer der Bundeswehrkräfte.

ZMZ-Stützpunkte – Spezialfähigkeiten für besondere Krisenlagen

Forderungen der Bundesländer auf subsidiär zu leistende Unterstützung durch die Bundeswehr in Krisenlagen beziehen sich besonders auf deren Fähigkeiten zur Abwehr von Schäden durch ABC-Kampfmittel, zur Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten sowie zur Pionier- und Transportunterstützung (Land und / oder Luft), auf den Brandschutz und die Kampfmittelbeseitigung. Das „Territoriale Netzwerk“ wird für diesen Zweck durch die geplante Schaffung von 16 ZMZ-Stützpunkten mit entsprechenden speziellen Fähigkeiten abgerundet, und zwar zur sanitätsdienstlichen Unterstützung (9 Stützpunkte), zur Unterstützung durch Pioniere / Spezialpioniere (5 Stützpunkte) und zur ABC-Abwehr (2 Stützpunkte). Hierfür werden nichtaktive Einheiten / Teileinheiten aufgestellt, deren Angehörige im Rahmen von „Hilfe-

leistungen im Inneren“ – eine neue, eigenständige Wehrdienststart, die im Wehrpflicht- und Soldatengesetz nunmehr verankert ist – einberufen und mit den zum Zeitpunkt des Einsatzes verfügbaren aktiven Truppteilen am Standort des Stützpunktes aktiv werden können. Daraus folgt jedoch keine Exklusivität zur Hilfeleistung. Die Einrichtung der ZMZ-Stützpunkte setzt das bisherige Prinzip, grundsätzlich alle Verbände / Dienststellen der Bundeswehr zur Hilfeleistung im Bedarfsfall heranzuziehen, nicht außer Kraft. Das BMVg erarbeitet zurzeit die konzeptionellen Grundlagendokumente für das Stützpunktkonzept. Ziel ist es, die Stützpunkte ab 2009 aufzustellen und nach derzeitiger Planung 2010 abzuschließen

Rechtliche Rahmenbedingungen für Hilfeleistungen der Bundeswehr

Die Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen ist keine originäre Aufgabe der Bundeswehr, sondern immer ein subsidiärer Auftrag zur Unterstützung der zuständigen zivilen Stellen bei Bund und Ländern. Unterstützungsleistungen werden immer nur im Rahmen freier Kapazitäten und in Abhängigkeit vom Hauptauftrag (der Truppe) bereitgestellt.

Hilfe durch die Bundeswehr kann durch die zuständigen Behörden / Dienststellen angefordert werden bei

- eingetretenen Naturkatastrophen,
- unmittelbar bevorstehenden Katastrophen,
- besonders schweren Unglücksfällen und
- Notfällen im Rahmen der dringenden Nothilfe.



Die Bundeswehr will künftig durch neue ZMZ- Stützpunkte bei besonderen Krisenlagen unterstützen, unter anderem zur sanitätsdienstlichen Versorgung der Bevölkerung.

Im Bild: Einsatzübung beim Lazarettregiment 31, Berlin.

Daneben steht die technisch-logistische Amtshilfe, die sowohl im Rahmen der zuvor genannten Anlässe geleistet werden kann, die aber auch ohne diese Anlässe auf Anforderung gegenüber den Behörden des Bundes und der Länder (z.B. Bundespolizei, Polizeien der Länder, Katastrophenschutzbehörden, etc.) zu leisten ist (Art. 35 Abs. 1 Grundgesetz). Dies schließt technisch-logistische Amtshilfe für planbare Ereignisse ein (z.B. Fußballweltmeisterschaft 2006, G8-Gipfel 2007). Zur Amtshilfe verpflichtet sind auch die Streitkräfte sowie die Wehrverwaltung gegenüber Behörden der unmittelbaren Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen. Diese Pflicht wird durch §§ 4 - 8 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes konkretisiert.

Auf dieser Grundlage kann die Bundeswehr auf Ersuchen von Behörden Fähigkeiten, Kräfte, Mittel und Leistungen (auch bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen) bereitstellen, solange dabei nicht hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden. Hierbei können z.B. Auskünfte erteilt, Liegenschaften, Transportkapazität und andere Sachleistungen bereitgestellt sowie

personelle und sonstige Unterstützung geleistet werden. Amtshilfe beschränkt sich auf ergänzende Hilfe auf Anforderung einer Behörde in Einzelfällen und schließt eine auf Dauer angelegte, institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Behörden aus. Amtshilfe hat nicht den Zweck, einer anderen Behörde die für ihre Aufgaben benötigten Ressourcen und Ausgabenmittel zu ersparen.

Für den Katastrophenschutz sind originär die Länder zuständig. Das bedingt grundsätzlich die Übernahme der im Rahmen der Katastrophenhilfe entstandenen Aufwendungen der Bundeswehr durch die entsprechenden Behörden der Länder. Für die angeforderte Unterstützung der Bundeswehr wird der reduzierte Amtshilfesatz (ohne Personalkosten) in Rechnung gestellt. Dieser Betrag kann weiter gemindert werden, wenn ein überwiegendes Ausbildungsinteresse für die Bundeswehr vorliegt. Nach dem Haushaltsrecht des Bundes sind einzelfallbezogene Ausnahmen zulässig; diese bedingen aber z.B. die Feststellung des Bundesinteresses bei Katastrophen von überregionalem Ausmaß.



Bundeswehr-Flugzeuge des Typs Airbus A 310 MRT stehen für Krankentransporte zur Verfügung

Die neu gefassten „Hilfeleistungserlasse“ sind im „Ministerialblatt des Bundesministeriums der Verteidigung“ (VMBl) 1/2008 veröffentlicht worden. Die Neufassung berücksichtigt den Wandel in der Organisation und den Zuständigkeiten in der Bundeswehr. Sie trägt daneben den Erkenntnissen aus den Unterstützungsleistungen im Rahmen der Katastrophenhilfe und anlässlich von Großveranstaltungen

der vergangenen Jahre Rechnung. Die für die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe spezifischen Bestimmungen zu Art und Umfang, den rechtlichen Voraussetzungen und Entscheidungszuständigkeiten und zur Kostenlast – auch und insbesondere bei der Unterstützung von Polizeikräften – sind im Erlass „Hilfeleistung der Bundeswehr im Rahmen der technischen Amtshilfe“ geregelt.

Zusammenfassung: Verlässlichkeit der Bundeswehr in der ZMZ

Die Bundeswehr trägt auch weiterhin in einem vernetzten gesamtstaatlichen Ansatz mit ihren Fähigkeiten zum Schutz der Bürger und Bürgerinnen im Inland bei. Das neu strukturierte „Territoriale Netzwerk“ der Bundeswehr ist hierzu ein wesentlicher und wirkungsvoller Beitrag. Zentrales Element dieses neuen Konzeptes sind die Verbindungselemente zu den kommunalen Behörden, die sich ausschließlich aus Reservistinnen und Reservisten rekrutieren. Das „Territoriale Netzwerk“ hat seine Funktionsfähigkeit

nicht nur im Rahmen der länderübergreifenden Krisenmanagementübung LÜKEX 2007 unter Beweis gestellt, die Bundeswehr hat ihre Verlässlichkeit auch insgesamt in der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit durch Unterstützung im Rahmen der Schadensbekämpfung bewiesen, zum Beispiel bei der Beseitigung der durch den Orkan Kyrill angerichteten Schäden, bei Hubschrauberlöschensätzen und vielen anderen Gelegenheiten.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ)

Bezeichnung für das Zusammenwirken von Organen der zivilen Verteidigung mit denen der militärischen Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung sowohl im Bereich der Landesverteidigung als auch der NATO-Verteidigung; umfasst alle Maßnahmen, die gemeinsam von militärischen und zivilen, nationalen oder NATO-Dienststellen bzw. Behörden im Frieden, in einer Krise oder im Krieg zur Sicherstellung einer wirksamen Gesamtverteidigung ergriffen werden.

Auskunftsunterlage Krisenmanagement Ressorts der Bundesregierung vom 13.05.2008

Die Polizei im gesamtstaatlichen Krisenmanagement

Klaus Neidhardt / Ulrich Seidel

In der Vergangenheit kam es in Deutschland immer wieder zu Großschadenslagen aufgrund von Unfällen und Naturkatastrophen mit zahlreichen Toten und Verletzten sowie erheblichen Sachschäden. Alle diese Einsatzlagen sind meistens Sofortlagen mit komplexen Rahmenbedingungen, weil unterschiedlichste Behörden und Organisationen schnell und koordiniert zusammenwirken müssen.

Zumeist sind bei Großschadenslagen hochwertige Rechtsgüter

wie Leben und Gesundheit gefährdet, und es besteht großes Interesse bei Medien und Öffentlichkeit. Aufgrund ihrer Erfahrungen

und Professionalität wird von der Polizei in derartigen Lagen

eine stabilisierende Rolle im Gesamteinsatzgeschehen erwartet.

In diesem Beitrag soll die Rolle der Polizei im Rahmen eines gesamtstaatlichen Krisenmanagements unter Berücksichtigung aktueller Herausforderungen, der Kooperationsnotwendigkeiten mit nichtpolizeilichen Akteuren sowie der Aus- und Fortbildung dargestellt werden. Der Begriff „polizeiliches Krisenmanagement“ bezieht sich dabei auf die strategischen und taktischen Anforderungen polizeilichen Einsatzhandelns bei GGSK (Größere Gefahren- und Schadenslagen, Katastrophen).

Bevölkerungsschutz und Polizeiauftrag

Die Polizei ist, neben den Behörden und Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr (Feuerwehr, Rettungsdienste, Hilfsorganisationen), der Bundeswehr (unter Beachtung der verfassungsmäßigen Grenzen) und den Geheimdiensten eine der vier Säulen der Sicherheitsarchitektur zum Schutz der Bevölkerung. Im Rahmen ihrer gesetzlich normierten Aufgaben, die im Wesentlichen aus Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bestehen, leistet die Polizei in vielerlei Hinsicht einen unverzichtbaren Beitrag

zum Bevölkerungsschutz. Sie muss sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Strafverfolgung im Blick haben, wobei sich die Polizei bei derartigen Gemengelage mit gleichzeitig zu erfüllenden präventiven und repressiven Aufgaben im Rahmen einer Dominanzentscheidung vorrangig für die Gefahrenabwehr entscheiden wird. Dies bedeutet aber selbst bei unmittelbaren Gefahren für Leib oder Leben nicht, dass die Polizei auf strafverfolgende Ermittlungen völlig verzichten kann.

Gefahrenabwehr

Die Polizei ist für die unaufschiebbaren Maßnahmen der Gefahrenabwehr und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zuständig. In dieser Hinsicht gehört es auch zu den Aufgaben der Polizei, die Bevölkerung vor entsprechenden Gefahren zu warnen und zu schützen, Ursachen zu ermitteln und eine Ausweitung des Schadens zu verhindern oder zumindest zu verringern.

Bei GGSK besteht für die Polizei die Besonderheit, dass nicht vorrangig sie, sondern die nichtpolizeilichen Gefahrenabwehrorganisationen die eigentliche Lage bewältigen. Die Polizei gewährleistet dazu den schnellen und ungehinderten Einsatz von Feuerwehr und Rettungsdiensten, z.B. durch Absperr- und Verkehrsmaßnahmen, um Aktionsraum für diese zu schaffen, ihre zügige An- und Abfahrt zu gewährleisten und Not- und Rettungswege freizuhalten. Daneben führt die Polizei weitere Maßnahmen, häufig mit Eingriffscharakter für die Betroffenen, durch. Dies können z.B. Schutzmaßnahmen für Personen und Eigentum sein, um Plünderungen oder Gewalttätigkeiten zu verhindern. Die Ereignisse in den USA bei der Flutkatastrophe von New Orleans im August 2005 haben gezeigt, welche Konsequenzen es haben kann, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem größeren Schadensgebiet zusammenbricht. In einer solchen Lage ist auch ein gefahrloser Einsatz nichtpolizeilicher Gefahrenabwehrorganisationen unmöglich.

Dachte man bis zu den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York bei GGSK in erster Linie an Einsatzlagen mit Gefahrenpotentialen, die sich als Folge von Unfällen (z.B. in chemischen oder kerntechnischen Anlagen oder auf Straßen, Wasserstraßen, Luft- und Schienenverkehrswegen) oder Naturkatastrophen (z.B. Hochwasser, Waldbrände) ereignen können, so ist seitdem der Begriff des Gefahrenpotentials weiter zu sehen. Auch Terroranschläge können in ihrer Folge zu GGSK mit erheblichen Ausmaßen führen. Sowohl die versuchten Kofferbombenanschläge in zwei Regionalzügen im Juli 2006 als auch die Festnahme von drei verdächtigen Personen im Sauerland im September 2007 haben deutlich gemacht, dass

auch Deutschland im Zielspektrum des islamistischen Terrorismus liegt. Dies umfasst auch das Phänomen des sog. „Homegrown Terrorism“. Die im Sauerland festgenommenen mutmaßlichen Terroristen hatten bereits ca. 730 kg Wasserstoffperoxidlösung gelagert, die wahrscheinlich gegen amerikanische Einrichtungen in Deutschland eingesetzt werden sollten. Die Folgen eines derartigen Anschlags wären gewaltig gewesen.

Mit der Festnahme dieser Täter ist die Gefahr von Anschlägen allerdings nicht gebannt. Die Existenz weiterer Terrorzellen in Deutschland kann nicht ausgeschlossen werden. So wurden mit Stand Februar 2008 allein 70 weitere Personen in Deutschland als sog. „Gefährder“ eingestuft, die polizeilich intensiv zu überwachen sind.



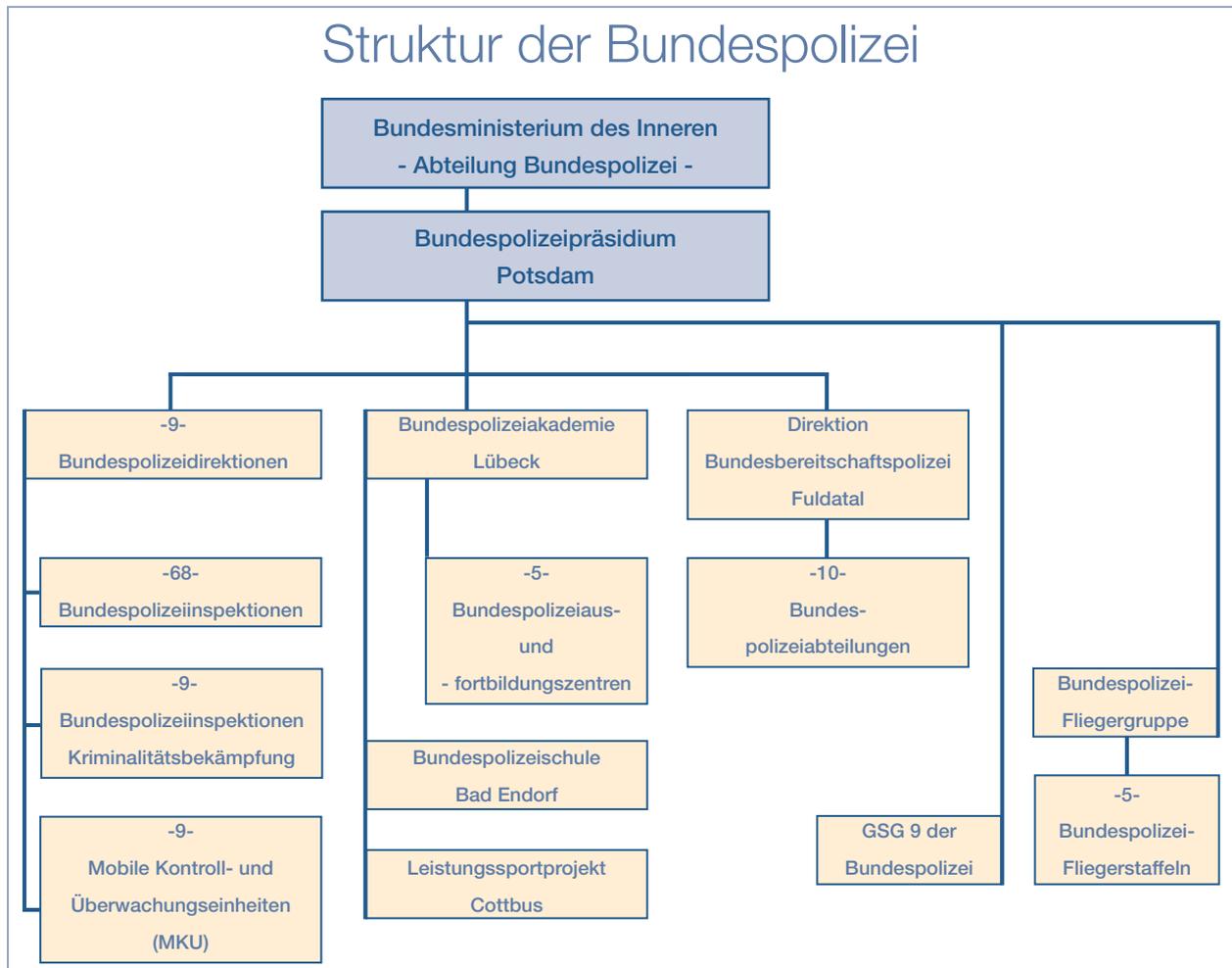
Nach der Festnahme von drei Terrorverdächtigen im Sauerland im Juli 2006: eines der sichergestellten Fässer mit Wasserstoffperoxidlösung zum Bau von Sprengsätzen

Eine vorrangige Aufgabe der Polizei besteht darin, terroristische Anschläge zu verhindern. Alle Polizeien der Länder, das BKA und die Bundespolizei konzentrieren ihre Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit auf dieses Ziel und leisten damit einen wichtigen Beitrag zum Bevölkerungsschutz.

Dazu werden z.B. Schutzmaßnahmen an gefährdeten Objekten durchgeführt, wobei ein umfassender Schutz auch sog. „weicher“ Ziele, wie z.B. der Einrichtungen des ÖPNV, nicht leistbar ist. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang auch, die Bevölkerung in eine Verdachtsgewinnung gegen mutmaßliche Attentäter einzubinden. So wurde z.B. im Rahmen des

„Programms Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes“ (ProPK) eine Sensibilisierungskampagne für Bedienstete von Verkehrsbetrieben und die Nutzer des ÖPNV gestartet. Ein Ziel der Kampagne ist es, die Möglichkeiten zur Früherkennung geplanter Terroranschläge zu verbessern.

Gleichzeitig tun die Sicherheitsbehörden alles, Anschlagpläne frühzeitig aufzudecken und zu unterbinden. Dies geschieht durch täterorientierte Informationserhebung und Vernetzung der Informationen. Ein wichtiges Instrument dabei ist das im Jahr 2004 eingerichtete „Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ). Darin sind alle mit der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus befassten Behörden Deutschlands, z.B. Landeskriminalämter, BKA, Bundespolizei, Bundesamt für Verfassungsschutz, Verfassungsschutzbehörden der Länder und der BND, vertreten. In gewisser Weise wurde terroristischen Netzwerken mit dem GTAZ ein staatliches Sicherheitsnetzwerk entgegengesetzt, um angesichts des föderalen Aufbaus der Sicherheitsbehörden eine optimale Informationsvernetzung zu gewährleisten.



Insbesondere bei länderübergreifenden Krisenlagen hat die **Bundespolizei** eine hohe Bedeutung. Sie ist im Rahmen ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben für die Abwehr von Gefahren auf dem Gebiet der Bahnanlagen, für die Abwehr von Angriffen auf den Luftverkehr, den Schutz von Verfassungsorganen des Bundes und Bundesministerien sowie für die Abwehr bzw. Verhinderung von Terroranschlägen an diesen besonders gefährdeten Einrichtungen zuständig. Darüber hinaus kann der Einsatz der Bundespolizei gemäß Art. 35 Abs. 2 GG auf Anforderung der Bundesländer zur Unterstützung bei Großeinsätzen sowie Katastrophen und besonderen Unglücksfällen erfolgen. Dies umfasst auch denkbare Krisenlagen aufgrund von Terroranschlägen.

Die Bundespolizei stellt mit ihren ca. 5.500 Polizeibeamten der Direktion Bundesbereitschaftspolizei ungefähr ein Viertel aller Bereitschaftspolizeikräfte Deutschlands.

Allein dieses Kräfteverhältnis macht deutlich, dass große, länderübergreifende Krisenlagen nur mit Unterstützung der Bundespolizei bewältigt werden können. Sie stellt insofern auch eine wichtige strategische Reserve der deutschen Polizeien für derartige Lagen dar.

Mit der Neuorganisation der Bundespolizei zum 01.03.2008, die u.a. aufgrund der gestiegenen terroristischen Bedrohung mit Auswirkung auf die Sicherheit auf Flughäfen und im Bahnbereich erfolgte, wurden die Organisation der Bundespolizei gestrafft und der operative Bereich gestärkt.

Strafverfolgung

Neben der Gefahrenabwehr hat die Polizei bei GGSK auch die eigenständige Aufgabe, von Beginn an die Strafverfolgung wahrzunehmen, denn die Schadenslage kann, mit Ausnahme von Naturkatastrophen, die Folge einer Straftat sein. Einschlägig können hier z.B. Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit (Fahrlässige Tötung, Körperverletzung), Gefährdungen des bzw. Eingriffe in den Straßen-, Bahn-, Schiffs- oder Luftverkehr oder Straftaten gegen die Umwelt (z.B. Gewässer- oder Bodenverunreinigungen) sein. Daher sind aus polizeilicher Sicht



Für polizeiliche Einsätze und Luftrettung wird die Bundespolizei ab 2011 über insgesamt 88 Hubschrauber verfügen

Schadensorte zugleich auch mögliche Tatorte. Eine frühzeitig einsetzende Beweissicherung (z.B. Dokumentation des Schadensortes, Ermittlung und Befragung von Zeugen, Sicherstellen von Beweismitteln) ist zur Erforschung von Ursachen und Verantwortlichkeiten erforderlich. Dies kann im Einzelfall zu unterschiedlichen Sichtweisen zwischen Polizei und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehrorganisationen führen, weil nur die Polizei, nicht zuletzt wegen des Legalitätsprinzips, zur Strafverfolgung rechtlich verpflichtet ist.

Die Strafverfolgung beeinflusst das strategisch-taktische Handeln der Polizei im Krisenmanagement. Dies zeigt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Gefährdung durch den internationalen Terrorismus. Trotz intensivster Bemühungen der Polizei zur Verhinderung von Anschlägen muss bei einer größeren Schadenslage bereits bei den ersten polizeilichen Reaktionen, aber auch im Rahmen der weiteren Ermittlungen, die Möglichkeit eines terroristischen Anschlags in Betracht gezogen werden. Dies gilt insbesondere bei GGSK, die im Zusammenhang mit der Schädigung von wichtigen Infrastruktursystemen (z.B. Energie-, Trinkwasserversorgung, Verkehr) stehen. In derartigen Fällen lägen schwerste Straftaten vor. Da gerade in der Anfangsphase Informationen gesammelt werden können, die im Nachhinein nur mit großem Ermittlungsaufwand oder überhaupt

nicht mehr gewonnen werden können, müssen z.B. polizeiliche Fahndungsmaßnahmen nach verdächtigen Personen, Fahrzeugen usw. im Umfeld des Schadensortes zeitnah zum Schadenseintritt eingeleitet werden. Eine zügige Strafverfolgung und Festnahme dient zugleich auch der Verhinderung weiterer Anschläge dieser Täter(-gruppe).

Die Identifizierung von Opfern gehört ebenfalls zu den polizeilichen Ermittlungsaufgaben bei GGSK. Bei einer hohen Opferzahl können die zuständigen Behörden der Landespolizei die Identifizierungskommission des Bundeskriminalamtes (IDKO) anfordern. Diese wird dann in den Einsatzabschnitt Ermittlungen der besonderen Aufbauorganisation der Polizei eingebunden.

Kooperation der Polizei mit der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr

Bei der Bewältigung von GGSK ist ein enges Zusammenwirken der Polizei mit der Feuerwehr, den Rettungsdiensten, dem Technischen Hilfswerk und, je nach Lage, weiteren Behörden und Organisationen erforderlich. Die Zusammenarbeit ist durch zuvor abgestimmte Regelungen, einen engen Kontakt und gegenseitige Beratung und Unterstützung zu optimieren, ohne dass grundsätzlich gegenseitige Weisungsbefugnisse bestehen. Bei Feststellung des Katastrophenfalles durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde sind allerdings zumeist nicht die polizeilichen, sondern die Führungsstäbe der kreisfreien Städte, Kreise oder Regierungsbezirke federführend. Die polizeilichen und nichtpolizeilichen Führungsstrukturen sollten unter Berücksichtigung der landesspezifischen Regelungen aufeinander abgestimmt werden. Der frühzeitige Austausch von Verbindungsbeamten, die für diese Aufgabe geschult sind und ihre Ansprechpartner aus gemeinsamen Übungen kennen, erleichtert die Kommunikation zwischen den Führungsstäben der beteiligten Einrichtungen. Dies gilt trotz der heute zur Verfügung stehenden modernen Kommunikationsmittel, insbesondere wenn über einen längeren Zeitraum ein hoher Kooperationsbedarf besteht.

Alle beteiligten Stellen benötigen ein möglichst umfassendes Gesamtlagebild. Die Polizei kann dazu aufgrund ihrer Kenntnisse über Gefährdungspotentiale einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie sammelt eigene und fachfremde Informationen und verdichtet diese zu einem Lagebild, das sie den beteiligten Fachdiensten (z.B. Feuerwehr, Rettungsdienste) zur Verfügung stellen kann. Berechtigte Geheimhaltungserfordernisse der Polizei, z.B. hinsichtlich personenbezogener Informationen zu potentiellen Straftätern, müssen dabei gewahrt bleiben. Im Idealfall ergibt sich ein Gesamtlagebild, das die Teillagebilder der Polizei und der nichtpolizeilichen Akteure umfasst und dadurch aussagefähiger ist als die Einzellagebilder.

Auf der operativen Ebene sind im Einsatzfall eine Vielzahl von Maßnahmen eng abzustimmen, wie z.B. Warnungen der Bevölkerung, Evakuierungen und die Öffentlichkeitsarbeit. Das gilt auch für die Einrichtung von Personenauskunftsstellen. Diese werden je nach Bundesland unter Federführung der Polizei bzw. des Katastrophenschutzes eingerichtet. Die Datenerhebung und Auskunftserteilung – beispielsweise über Verletzte oder Vermisste – basiert



Einsatz-Übung der Zentralen
Unterstützungsgruppe des
Bundes für gravierende Fälle
nuklearspezifischer
Gefahrenabwehr (ZUB)

auf umfassenden IT-Lösungen. So kommt den Personenauskunftsstellen, wie z.B. der „Gemeinsamen Auskunftsstelle/ Notfallinformationszentrum“ (GAST/ EPIC) am Flughafen München, eine wichtige Filterfunktion zu, indem unwesentliche Informationen zurückgehalten und nur die für die Sachbearbeitung relevante Daten, insbesondere für die Identifizierung von Opfern, erfasst und aufbereitet werden.

Vorausschauendes gesamtstaatliches Krisenmanagement muss angesichts gestiegener Gefahrenpotentiale berücksichtigen, dass Personenauskunftsstellen einzelner Länder an Kapazitätsgrenzen stoßen können oder Parallellagen in mehreren Ländern gleichzeitig zu bewältigen sind. Dies bedingt die Entwicklung einer modularen Verbundlösung, auf deren Grundlage die Auskunftsstellen der Länder im Bedarfsfall vernetzt werden können. Taktische und fachliche Anforderungen an eine derartige Lösung wurden dazu bereits erarbeitet.

Zur Bewältigung von schwerwiegenden Bedrohungslagen, die durch Straftaten mit radioaktiven Stoffen entstehen, ist auf Bundesebene die „Zentrale Unterstützungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle nuklearspezifischer Gefahrenabwehr“ (ZUB) eingerichtet worden. Die ZUB, in der Spezialkräfte von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Bundesamt für Strahlenschutz mitwirken, unterstützt die für die Gefahrenabwehr originär zuständigen Länder auf deren Anforderung. Ziel der ZUB ist es, alle multidisziplinären Fachkenntnisse und Erfahrungen sowie personelle und materielle Logistik zusammenzufassen. Im Ergebnis werden Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr mit der Expertise aus dem Strahlenschutzsektor verknüpft. Die ZUB kam im Dezember 2006 erfolgreich zum Einsatz, als sich nach dem durch radioaktive Substanzen verursachten Tod von Alexander Litwinenko in London Bezüge nach Hamburg ergaben.

„Der Polizei als der für die unaufschiebbaren Maßnahmen der Gefahrenabwehr und für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zuständigen Organisation kommt bei Krisen und Großschadenslagen eine Schlüsselrolle zu. Sie hat angesichts der Herausforderungen, denen sie sich in den letzten Jahrzehnten u. a. im Bereich des Terrorismus stellen musste, Fähigkeiten entwickelt, die zur Optimierung der gesamtstaatlichen Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes genutzt werden können.“

Die Einsatzbewältigung bei GGSK stellt hohe Anforderungen an polizeiliche Führungskräfte und an ihr Führungsverhalten. Sie geht einher mit einem außerordentlichen, durch Dynamik und Unbestimmtheit verursachten Beurteilungs- und Entscheidungsdruck. Führungsentscheidungen sind zudem mit benachbarten Organisationen abzustimmen. Die Vermittlung entsprechender theoretischer, taktischer, organisatorischer und technischer Handlungs- und Fachkompetenzen ist deshalb ein wichtiger Baustein der Aus- und Fortbildung.

Bei Gründung der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster-Hiltrup, der zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtung für den höheren Dienst der Polizeien des Bundes und der Länder, ist zu diesem Zweck ein eigenständiges Lehrgebiet „Polizeiliches Krisenmanagement“ eingerichtet worden. Inhaltlich beschäftigt sich dieses Lehrgebiet im Wesentlichen mit den spezifischen strategischen und taktischen Anforderungen des polizeilichen Einsatzmanagements bei GGSK sowie bei terroristischen Bedrohungen und Anschlägen. Darüber hinaus sollen grundlegende Theorien und Methoden der polizeilichen Einsatzlehre, bezogen auf die besonderen Erfordernisse des Krisenmanagements, Gegenstand von Forschung und Lehre werden.



Studierende der Deutschen Hochschule der Polizei während einer Stabsrahmenübung an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) in Bad Neuenahr-Ahrweiler

Um die Bewältigung von GGSK zu trainieren, führt die DHPol mit der beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe angesiedelten Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) seit 2004 jährlich eine Stabsrahmenübung durch, an der alle an der DHPol studierenden Ratsanwärter/-anwärterinnen teilnehmen. In diesen Übungen wird unter möglichst realistischen Bedingungen das reibungslose Zusammenwirken polizeilicher Führungsstäbe mit nichtpolizeilichen Führungsstäben trainiert. Auf diese Weise wird allen Studierenden an der DHPol die Bedeutung einer organisations- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit bei GGSK verdeutlicht. Umgekehrt unterstützt die DHPol die AKNZ bei deren operativ-taktischen Übungen für Führungsstäbe der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr. Darüber hinaus werden auch gemeinsame Fortbildungsseminare für Polizeibeamte des höheren Dienstes und für Angehörige der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durchgeführt.

Die Polizei wird auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zum gesamtstaatlichen Krisenmanagement leisten müssen. Im Bereich der Naturereignisse ist aufgrund des globalen Klimawandels eher ein Anstieg polizeilicher Einsatzanlässe zu erwarten. Durch ein erhöhtes Aufkommen im Flug-, Bahn- und Straßenverkehr steigt daneben z.B. auch das Unfallrisiko im Bereich „beweglicher Gefahrenpotentiale“. Terroristische Bedrohungsszenarien mit Anschlägen auch in Deutschland sind leider nicht auszuschließen. Derartige Herausforderungen erfordern eine verantwortungsvolle und professionelle Reaktion aller an der Lösung beteiligten Organisationen. Dies kann dabei helfen, Leben zu retten, eingetretene Schäden einzudämmen, Ursachen aufzuklären und somit die Bevölkerung möglichst umfassend zu schützen.

Krisen und Katastrophen außerhalb Deutschlands: Das Krisenmanagement im Auswärtigen Amt

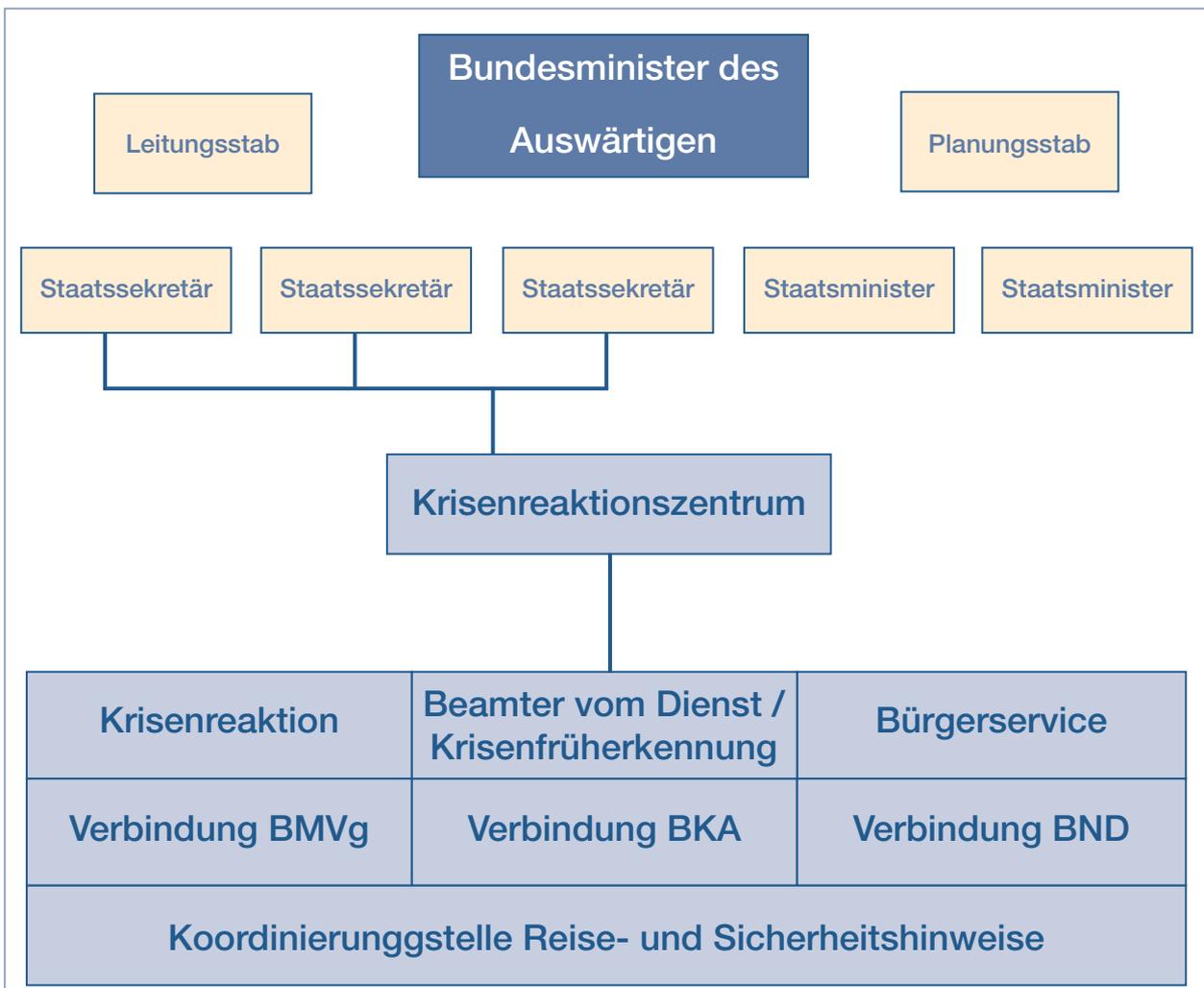
Klaus Streicher

Das Auswärtige Amt (AA) ist zuständig für die Beziehungen Deutschlands zu fremden Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Es ist die zentrale Stelle, in der die deutsche Außenpolitik formuliert wird und Analysen, Konzepte sowie Handlungsanweisungen für die deutschen Auslandsvertretungen erarbeitet werden.

Bei Krisen und Katastrophen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, bei denen deutsche Interessen betroffen sind, wird ein Krisenstab der Bundesregierung im Auswärtigen Amt einberufen. Das Auswärtige Amt koordiniert unter Beteiligung der relevanten Ressorts und ggf. unter Einbeziehung anderer Stellen und nichtstaatlicher Einrichtungen die erforderlichen Maßnahmen.

Im Auswärtigen Amt ist das **Krisenreaktionszentrum (KRZ)** zuständig für das Management von Krisen im Ausland, bei denen Leben, Gesundheit oder Freiheit deutscher Staatsangehöriger akut gefährdet sind. Zum Aufgabenspektrum des KRZ rechnen insbesondere

- konsularische Großschadensereignisse (z.B. Flugzeugabstürze, Naturkatastrophen);
- Terroranschläge, Entführungen, Geiselnahmen;
- politische und militärische Krisen, Evakuierungen



Das Krisenreaktionszentrum ist unmittelbar der Leitung des Auswärtigen Amtes unterstellt. Seine Aufgaben umfassen neben dem operativen Krisenmanagement auch die Bereiche Krisenfrüherkennung und Krisenvorsorge. Es ist ferner zuständig für die Koordinierung der Reise- und Sicherheitshinweise des Auswärtigen Amtes sowie für die Bearbeitung von Warnhinweisen bzw. Terrordrohungen, die sich gegen deutsche Interessen im Ausland richten.

Verbindungsbeamte des BMVg, BKA und BND haben ihren ständigen Arbeitsplatz im Krisenreaktionszentrum und stellen so einen kontinuierlichen Informationsfluss und eine enge Zusammenarbeit sicher. Der in das Krisenreaktionszentrum integrierte Bürgerservice des Auswärtigen Amtes ist die zentrale Anlaufstelle für alle Bürgeranfragen, die das Dienstleistungsangebot des Auswärtigen Amtes betreffen.

Zum Krisenreaktionszentrum gehört auch das rund um die Uhr besetzte Lagezentrum, der Ansprechpartner für alle außerhalb der Dienstzeit auftretenden Notfälle. Aufbau und Einbindung des Krisenreaktionszentrums in die Struktur des Auswärtigen Amtes zeigt die Abbildung auf Seite 45.

Im Rahmen der **Krisenfrüherkennung** werden weltweit Krisenfaktoren erfasst und prognostisch bewertet.

Zur **Krisenvorsorge** werden Experten an die Auslandsvertretungen entsandt, um dort Vorsorgemaßnahmen für mögliche Krisenfälle durchzuführen. Diese sogenannten Krisenunterstützungsteams (KUT) beraten die Auslandsvertretungen und andere deutsche Institutionen (Goethe-Institute, Auslandshandelskammern, Deutsche Schulen) und die Mitglieder der deutschen Gemeinde in krisengefährdeten Regionen über Maßnahmen zur Krisenvorsorge, und sie unterstützen ggf. beim Management einer akuten Krise.

Das zentrale Steuerungsinstrument für das **Krisenmanagement** der Bundesregierung im Ausland ist der **Krisenstab**. Er wird im Krisenreaktionszentrum bei Bedarf gebildet. Dort beraten und entscheiden Auswärtiges Amt und die übrigen zuständigen Behörden gemeinsam die erforderlichen Maßnahmen.

Die Zusammensetzung des Krisenstabes ist flexibel und erfolgt so, dass alle zur Problemlösung relevanten Stellen hochrangig genug und mit einem Mandat zum Treffen sofortiger Entscheidungen ausgestattet vertreten sind.

Bei Bedarf wird ein Krisenstab um Stellen außerhalb der Bundesregierung erweitert, z.B. um Vertreter der Tourismusbranche bei Krisen in einer Urlaubsregion.

In Krisen mit einer großen Zahl Betroffener richtet das Auswärtige Amt bei Bedarf eine Sonderrufnummer (Telefon-Hotline) ein. Die darüber eingehenden Anrufe werden im **Telefonpool** des Krisenreaktionszentrums (mit bis zu 70 Arbeitsplätzen) bearbeitet. Mit Hilfe eines speziellen Computerprogramms werden Anrufer- und Vermisstendaten erfasst, so dass schnell Listen mit vermissten Personen und denen, die nach ihnen suchen, erstellt werden können. Die Mitarbeiter im Telefonpool – Freiwillige aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes in Berlin – werden für diese Aufgaben gesondert geschult.

Für die personelle Verstärkung von Auslandsvertretungen, die von einer Krise betroffen sind, werden speziell geschulte **Krisenreaktionsteams** aus freiwilligen Mitarbeitern des gesamten Auswärtigen Dienstes vorgehalten. Bei Bedarf werden die Auslandsvertretungen durch die Entsendung weiterer Fachleute (z.B. Krisenunterstützungsteams der Bundeswehr zur Vorbereitung einer Evakuierung; Kriseninterventionsteams, bestehend aus Ärzten, Psychologen und Sanitätern zur medizinischen Betreuung Betroffener; BKA-Beamte zur Identifizierung von Opfern usw.) unterstützt.



Evakuierung aus dem Libanon im Juli 2006: Flüchtlinge verlassen ein Landungsboot

Evakuierung aus dem Libanon, Juli 2006: größte Evakuierungsoperation der deutschen Nachkriegsgeschichte.



Evakuierung deutscher Bürger aus dem Libanon

Die Krisenreaktion im Ausland soll am Beispiel des Libanon erläutert werden: Mitte Juli 2006 eskalierte der Konflikt zwischen Israel und Libanon. Als Folge der Kampfhandlungen mussten rund 6.300 deutsche Staatsangehörige und in Deutschland lebende libanesisch-staatsangehörige aus dem Libanon evakuiert werden, zum Teil unter schwierigsten Bedingungen. Für das Auswärtige Amt, die betroffenen deutschen Botschaften und die anderen in das Krisenmanagement involvierten Behörden (u.a. BMVg, BMI) war dies die größte Evakuierungsoperation der deutschen Nachkriegsgeschichte.

Die Krise in Zahlen:

Mehr als 4.000 Personen wurden mit Bus-Konvois ab Beirut nach Damaskus (Syrien) sowie zum Teil nach Adana (Türkei) und Amman (Jordanien) evakuiert und von dort mit Evakuierungsflügen nach Deutschland ausgeflogen. Zahlreiche Personen mussten dafür zuerst mit Hilfe eines Krisenunterstützungsteams der Bundeswehr aus dem umkämpften Süd-Libanon evakuiert und nach Beirut gebracht werden. Über 2.000 Evakuierte erreichten Zypern auf gecharterten Schiffen, darunter die von Deutschland angemietete „Princesa Marissa“, die am 24. Juli 226 Personen (83 Deutsche sowie Angehörige anderer Nationen) aus der süd-libanesischen Stadt Tyros nach Zypern brachte. Für den Weitertransport der Evakuierten von Syrien, Jordanien, der Türkei sowie Zypern nach Deutschland organisierte das Auswärtige Amt insgesamt 27 Charterflüge (darunter 10 Flüge der Luftwaffe). Viele Evakuierte konnten auch mit Flügen anderer europäischer Partner mitreisen.

Die deutschen Botschaften in Beirut, Damaskus und Nikosia wurden massiv personell verstärkt durch die Entsendung

- eines Krisenunterstützungsteams der Bundeswehr nach Beirut, u.a. zur Organisation einer Sammelstelle in Beirut, zur Evakuierung von Personen aus dem Südlibanon (Saida und Nabatiyeh) sowie zur Planung und Durchführung der Schiffsevakuierung aus dem süd-libanesischen Tyros;
- eines Krisenreaktionsteams des Auswärtigen Amts;
- von Kriseninterventionsteams (Ärzte, Psychologen) zur Betreuung der Evakuierten;
- von 18 THW-Mitarbeitern nach Zypern zur logistischen Unterstützung der Botschaft.



Libanonkrieg Sommer 2006 – im Bild: Landung einer Bundeswehrmaschine aus Damaskus (Syrien) in Köln mit über 200 Evakuierten aus dem Libanon.

Europäische Union und strategischer Bevölkerungsschutz

Norbert Reez

I. Hintergrund

„Krisenbewältigung“ (engl.: crisis management) hat im Sprachgebrauch der Europäischen Union (EU) aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Anknüpfungspunkte verschiedene Bedeutungen.¹ Grundsätzlich zu unterscheiden sind (zivile bzw. militärische) Maßnahmen und Verfahren der EU im Rahmen der sog. Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und solche, die auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage stattfinden. Krisenmanagement im Rahmen der GASP stützt sich auf Art. 17 Abs. 2 EU-Vertrag² und vollzieht sich im Wege der Regierungszusammenarbeit. Demgegenüber ist zivile Krisenbewältigung (engl. civilian crisis management) im Bereich des Bevölkerungsschutzes (engl.: disaster response and civil protection) gemeinschaftsrechtlicher Natur. Grundlage für das Tätigwerden der EU auf diesem Feld ist die Generalklausel des Art. 308 EG-Vertrag. Von dieser Kompetenz hat die EU Gebrauch gemacht. Geltende EU-Verfahren sind damit Teil der ersten Säule und bilden den *aquis communautaire* im Bereich des Bevölkerungsschutzes.

Neue konkrete Ziele für die Sicherheit der EU hat der Rat am 12. Dezember 2003 durch die Verabschiedung der **Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)**³ vorgegeben. Die Regierungschefs weisen der „zivilen Krisenbewältigung“ dabei eine Schlüsselrolle zu: „... Dies gilt für die gesamte Palette der uns zur Verfügung stehenden Instrumente der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, einschließlich unserer Maßnahmen im politischen, diplomatischen, militärischen

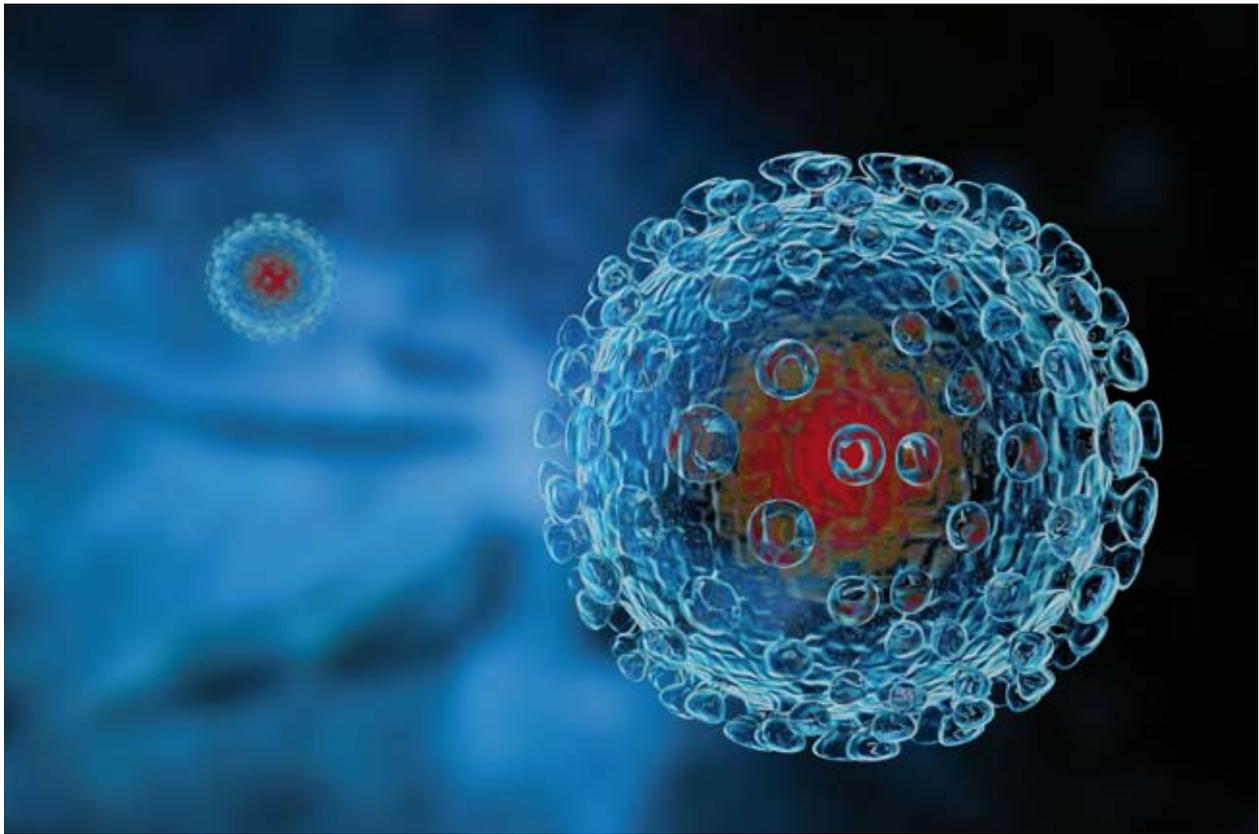


Terroranschläge auf den öffentlichen Personennahverkehr in Madrid fordern am 11. März 2004 mehr als 180 Tote

und zivilen, handels- und entwicklungspolitischen Bereich. Es bedarf einer aktiveren Politik, um den neuen, ständig wechselnden Bedrohungen entgegenzuwirken. Wir müssen eine Strategie-Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“⁴

More active in pursuing our strategic objectives. This applies to the full spectrum of instruments for crisis management and conflict prevention at our disposal, including political, diplomatic, military and civilian, trade and development activities. Active policies are needed to counter the new dynamic threats. We need to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust intervention.

European Security Strategy 2003



Corona-Viren – Auslöser der Lungenerkrankung SARS (Schweres Akutes Atemwegssyndrom)

Die strategische Zielvorgabe in der ESS bildet den Auftakt zu einer dynamischen Weiterentwicklung des Krisenmanagement-Konzepts der EU. Das Fünfjahresprogramm 2005 – 2010 der EU (sog. **Haager Programm**⁵⁾ vom 5. Dezember 2004 knüpft explizit an die ESS an und enthält bereits den konkreten Auftrag an die EU-Kommission, das Handlungsfeld der zivilen Krisenbewältigung neu und integrativ zu ordnen: „Eine wirksame Bewältigung grenzüberschreitender Krisen innerhalb der EU erfordert nicht nur den Ausbau der derzeitigen Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes und der lebenswichtigen Infrastruktur, sondern sie muss auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreffenden Aspekte solcher Krisen und die Koordinierung zwischen diesen beiden Bereichen konkret mit einbeziehen. Der Europäische Rat fordert daher den Rat und die Kommission auf, innerhalb ihrer bestehenden Strukturen und unter uneingeschränkter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten integrierte und koordinierte EU-Krisenbewältigungsregelungen für Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der EU auszuarbei-

ten (...). Diese Regelungen sollten sich zunächst mit folgenden Fragen befassen: weitere Bewertung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten, Vorratshaltung, Ausbildung, gemeinsame Übungen und gemeinsame Operationspläne für die zivile Krisenbewältigung.“⁶

Mit dem Haager Programm existiert – neben der ESS – ein weiteres wichtiges Bezugsdokument zum Verständnis des sicherheitspolitischen Engagements der EU im Bereich des Bevölkerungsschutzes⁷. Beide, ESS und Haager Programm, sind Hauptwurzeln, Impulsgeber und Planungsgrundlage zugleich für nachfolgende konkretisierende EU-Rechtsakte und Verfahrensregelungen.⁸ In der neuen Strategie der EU seit 2003 spiegelt sich die Antwort der Mitgliedstaaten auf die veränderte weltweite Bedrohungslage. Die neue Situation, mit den Chiffren „11. September“, „London“, Madrid“, „Neuer Terrorismus“, „Anthrax“, „BSE“, „SARS“, „Vogelgrippe“, „Klimawandel“ usw. nur höchst unvollkommen umrissen, erforderte eine neue Ausrichtung, insbesondere auf dem Feld des strategischen Krisenmanagements.

Das Konzept „Krisenmanagement“ bietet heute im EU-Kontext den konzeptionellen Rahmen für die verschiedensten Aktivitäten und Initiativen der Krisenbewältigung durch die EU. „Ziviles Krisenmanagement“ steht für einen Querschnitts- und Gesamtansatz der EU, in dem alle relevanten Sicherheitsaspekte gebündelt sind und der bewusst auch eine säulenübergrei-

fende (engl.: cross-pillar) Dimension aufweist. Das neu erwachte Interesse der EU am strategischen Krisenmanagement ist damit Ausdruck der pro-aktiven „Strategie-Kultur“, der sich die Mitgliedstaaten in der ESS angesichts der neuen Herausforderungen verschrieben haben.⁹

II. Die Europäische Union und strategischer Bevölkerungsschutz

1. Handbuch der EU für die Notfall- und Krisenkommunikation

Es ist im vorliegenden Rahmen nicht beabsichtigt, die aktuell für den Bevölkerungsschutz geltenden EU-Verfahrensregelungen (sog. „Finanzierungsinstrument“¹⁰; sog. „EU-Gemeinschaftsverfahren“¹¹) oder aktuelle Initiativen¹² vorzustellen. Stattdessen soll der allgemeineren Frage des Gesamtansatzes der EU auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes nachgegangen werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage nach dem konzeptionellen Ansatz, d. h. das Verhältnis des supranationalen Krisenmanagements zu den nationalen Bevölkerungsschutzsystemen innerhalb der EU.



BSE-Krise in Europa: Anfang 2001 mussten allein in der Großviehanlage in Múcheln über 1000 Rinder mit Giftspritzen getötet werden.

Aufschlussreich ist insoweit die seit Juni 2007 vorliegende überarbeitete Fassung des „Handbuchs der EU für die Notfall- und Krisenkoordination“ (engl.: **Manual on EU Emergency and Crisis Coordination**) vom 20. Juni 2007.¹³ Der Inhalt lässt sich grob wie folgt umreißen: Es besteht neben der Einleitung aus drei Kapiteln sowie zwei Anlagen. In der Einleitung werden Hinweise zur Anwendung des Handbuchs gegeben, insbesondere zur Aktivierung der jeweiligen EU-Instrumente. Kapitel 1 beschreibt, unterstützt durch graphische Ablaufdiagramme¹⁴, das Verfahren zur Einrichtung eines Krisenstabes auf EU-Ebene in besonderen Fällen. In Kapitel 2 sind sog. Standard-Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten aufgelistet. In der vollständigen (nicht-öffentlichen) Fassung sind konkrete Erreichbarkeitsdaten (Anschrift, Telefon, Fax, Email, Ansprechstelle, Ansprechperson, Sprache etc.) der betreffenden nationalen Lagezentren und Stellen aufgeführt. In Kapitel 3 gibt das Handbuch schließlich einen Überblick über existierende Netzwerke der EU und relevanter Organisationen im Bereich des zivilen Krisenmanagements. Die Darstellung reicht von dem Gemeinsamen Lagezentrum der EU im Generalsekretariat des Rates der EU (SITCEN) und dem Beobachtungs- und Informationszentrum für Katastrophenschutz bei der EU-Kommission (MIC / engl.: Monitoring and Information Centre for Civil Protection) über die verschiedenen Frühwarnsysteme ARGUS (Allgemeines Frühwarnsystem der EU-Kommission), EWRS (Frühwarnsystem für übertragbare Krankheiten), ADNS (Tierseuchen-Meldesystem), RAPEX (Schnellwarnsystem für unsichere Produkte),

RASFF (Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel), BICHAT (Schnellwarnsystem für biologische und chemische Anschläge und Bedrohungen), ECURIE (System für radiologische Notfälle), EISS (Europäisches Influenza-Überwachungssystem) bis zu internationalen Organisationen und Einrichtungen (z. B. EUROCONTROL, Internationale Atomenergiebehörde /IAEA, Interpol, VN-Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten / OCHA, NATO Euro-atlantisches Koordinierungszentrum für Katastrophenhilfe / EADRCC), Weltgesundheitsorganisation / WHO). Die Darstellung folgt dabei einem einheitlichen Schema: So werden jeweils zunächst Kontaktadressen angegeben, gefolgt von einer Tätigkeits- und Zweckbeschreibung; zum Schluss werden Mitglieder oder Beteiligte, eine Internetadresse („Link“) und die jeweilige Rechtsgrundlage genannt.

Es dürfte nicht zuviel gesagt sein, in dem vorliegenden Handbuch der EU für die Notfall- und Kri-

senkoordination, das sich selbst als ständig „fortzuschreibendes Dokument“¹⁵ begreift, ein praktisches Compendium des EU-aquis in Sachen Krisenmanagement zu sehen. Das Handbuch ist aber nicht nur ein Schlüsseldokument für jeden Praktiker, der sich über getroffene organisatorische Vorkehrungen für den Krisenfall auf EU- Ebene und deren Zusammenspiel mit anderen Krisenmanagementstrukturen informieren will. Durch die integrative Gesamtdarstellung von konkreter EU-Notfall- bzw. Krisenplanung, von weltweit existierenden Frühwarnsystemen und von konkreten Ansprechstellen in den Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung von Minimalstandards (z. B. 24-Stunden-Erreichbarkeit) wird die komplexe Vielfalt der interagierenden Akteure und der, je nach Krisenszenario, anzuwendenden Mechanismen deutlich. In dem Handbuch nimmt der Gesamtansatz der EU im Bereich des zivilen Krisenmanagements in Konturen bereits Gestalt an.

2. Europäischer strategischer Bevölkerungsschutz

Was ist nun in konzeptioneller Hinsicht das Charakteristische des Krisenmanagementansatzes der EU? Gleich zu Beginn wird ausdrücklich Bezug genommen auf den Auftrag des Rates im Haager Programm (Nummer 2.4), wo der Europäische Rat „die Ausarbeitung integrierter EU-Regelungen für die Bewältigung von Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung“ verlangt hatte. Das Handbuch ist damit auch das Ergebnis einer konsequenten Implementierungsstrategie. In diesem Sinne ist es augenfälliger Ausdruck des neuen Gestaltungswillens der EU im Bereich des zivilen Krisenmanagements. Ist deshalb die Eigenverantwortlichkeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Bevölkerungsschutzes gefährdet? Die Antwort auf diese Frage gibt die EU im Handbuch selbst:

*„Das Handbuchs der EU für die Notfall- und Krisenkoordination beruht durchgehend auf dem Grundprinzip der Subsidiarität – die Mitgliedstaaten sind für die Bewältigung von Krisen in ihrem Hoheitsgebiet in erster Linie selbst zuständig. Das Handbuch erlegt weder Verpflichtungen auf, noch ändert es bestehende Zuständigkeiten. Durch das Handbuch soll der Wert gegenseitiger solidarischer Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Reaktion auf größere Notfälle anerkannt werden.“*¹⁶



Banda Aceh in Südostasien:
Ein Seebeben und der
folgende Tsunami töteten
im Dezember 2004 über
200.000 Menschen

Sehr deutlich kommt dieser Gedanke auch in den neuesten Verlautbarungen der EU zum Ausdruck. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 18. April 2008 „BETONT (der Rat, d. Verf.), dass die Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Union durch ein ausgewogenes Konzept erzielt werden sollte, das auf zwei Grundsätzen beruht, nämlich zum einen auf der nationalen Verantwortung, wonach jeder Staat geeignete operative und präventive Maßnahmen für den Schutz und die Sicherheit seiner Bürger trifft, und zum anderen auf der Solidarität der EU, die gewährleistet, dass gefährdete Mitglieds- und Drittstaaten durch die EU unterstützt werden.“¹⁷ Auch die neuen Vorschläge der EU-Kommission¹⁸ zum Ausbau des Krisenmanagementsystems der EU bewegen sich in diesem Rahmen. Um die neuen Herausforderungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes annehmen zu können, plädiert die Kommission für ein „umfassendes und integriertes Gesamtkonzept“, das es ermöglicht, in allen Phasen einer Krise die Fähigkeiten der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten schnellstmöglich und koordiniert zu mobilisieren und synergetisch zu verbinden:

*„Die Katastrophen von heute betreffen häufig mehrere Länder zugleich und erfordern daher eine multilaterale, koordinierte Reaktion. Gleichzeitig verschwimmen die Grenzen zwischen inländischen und ausländischen Katastrophen zusehends: Die Flutkatastrophe im Indischen Ozean traf europäische Touristen ebenso wie die einheimische Bevölkerung, Hochwasser wie auch Waldbrände betreffen sowohl die Mitgliedstaaten der EU als auch ihre Nachbarländer; Epidemien können schnell von einem Erdteil auf den anderen überspringen, und ebenso schnell kann beispielsweise die Notwendigkeit entstehen, EU-Bürger aus Krisengebieten zu evakuieren.“*¹⁹

Wie in der Einleitung zum Handbuch unterstreicht die Kommission erneut die Grundprinzipien für ein integriertes Krisenmanagementsystem, nämlich nationale Eigenverantwortung und europäische Solidarität: „Die Komplexität und der Umfang dieser vielschichtigen Herausforderungen erfordern ein Gesamtkonzept der EU für eine kontinuierliche Risikobewertung, Vorhersage, Prävention, Vorsorge und (vor- und nachgeschaltete) Katastrophenmilderung, das die verschiedenen Strategien, Instrumente und Maßnahmen, die bei einer Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, in sich vereint und so dazu beiträgt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen nationaler Verantwortung und europäischer Solidarität zu schaffen.“²⁰ Ausdrücklich macht die EU-Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom März 2008 darauf aufmerksam, dass der Begriff der „Katastrophe“ (engl.: disaster) sehr weit

verstanden wird: „In der Mitteilung wird der Begriff der ‚Katastrophe‘ im weiteren Sinne verwendet, um sowohl Naturkatastrophen als auch von Menschenhand verursachte Unglücke und größere konfliktbedingte Notsituationen in- und außerhalb der EU zu erfassen.“²¹ Der Hinweis ist nötig und dennoch nicht geeignet, Missverständnisse zu vermeiden. Das gilt insbesondere für Deutschland. Dort ist auf der Grundlage der Katastrophenschutzgesetze der Länder und des Zivilschutzgesetzes ein sehr viel engerer Begriff von „Katastrophe“ und „Notfall“ etabliert und geläufig. Die EU-Kommission verfährt hier selbst nicht vollends stringent und systematisch. Blickt man nämlich in die Einleitung zum Handbuch so wird dort – wenn auch in genauso weitem Sinne – nicht der Begriff der „Katastrophe“ (engl.: disaster), sondern der Begriff der „Krise“ (engl.: crisis) bzw. „Notfall“ (engl.: emergency) zugrunde gelegt.

Das Handbuch unterscheidet drei **Typen von Krisen** bzw. Notfällen (engl.: crisis / emergencies):

- **Schwerste Krisen / Notfälle** mit so weit reichenden Auswirkungen oder einer so umfassenden politischen Bedeutung, dass eine abgestimmte Reaktion der EU auf politischer Ebene erforderlich ist. Anwendbar sind in solchen Fällen die im Handbuch (Kap. 1) ausführlich beschriebenen „EU-Regelungen zur Koordinierung in Notfällen und Krisen“ (engl.: EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements / CCA).
- **Krisen / Notfälle**, die ein Tätigwerden und bisweilen eine gegenseitige operative Unterstützung durch Nachbarstaaten, andere Mitgliedstaaten, die EU-Strukturen und/oder anderer Organisationen erforderlich machen, ohne dass eine abgestimmte politische Reaktion der EU auf politischer Ebene notwendig wäre; grenzüberschreitende Notfälle/Krisen dieser Art können in der Regel durch gut funktionierende regionale, bilaterale und multilaterale Übereinkünfte und Regelungen, EU-Verfahren (z. B. MIC) oder sonstige Übereinkünfte abgedeckt werden.
- **Notfälle / Krisen, die von den betroffenen Mitgliedstaaten ohne direkte Hilfe seitens anderer Mitgliedstaaten oder der EU-Organe bewältigt werden können**; Grundlage sind einzelstaatliche Regelungen zur Bewältigung von Notfällen/Krisen.

Die Unterscheidung der verschiedenen Krisenarten bringt andeutungsweise das auf den Begriff, was die EU-Kommission offenbar auch mit dem erweiterten Katastrophenbegriff im Sinn hat. Man könnte von Krisen erster, zweiter und dritter Ordnung sprechen. Setzt man diese Kategorien systematisch in Beziehung zu den genannten Grundprinzipien des Systems (Subsidiarität bzw. nationale Eigenverantwortung und europäische Solidarität), so gewinnt man Maßstäbe für das Handeln in der Krise auf der jeweiligen Ebene. Die EU-Anstrengungen, die auf die nachhaltige Stärkung der „Katastrophenabwehrkapazitäten“ und die Errichtung eines „integrierten EU-Katastrophenbewältigungssystems“ gerichtet sind, führen damit in deutscher Übersetzung sprachlich in die Irre. Der Sache nach geht es um den Aufbau eines europäischen Krisenmanagementsystems. Aus deutscher Sicht gilt es, die zweifellos vorhandene Begriffsverwirrung um die Bezeichnungen „Krise“ und „Katastrophe“ aufzulösen. Was ist also Krisenmanagement anderes als Katastrophenmanagement bzw. was spricht für Krise, was für Katastrophe?

Der Begriff der „Krise“ beschreibt besser das zu lösende Problem, bringt er doch das Kernproblem der neuen Sicherheitslage, nämlich die besondere Störungsanfälligkeit und Verwundbarkeit der hoch industrialisierten Gesellschaften mit ihren unzähligen krisenanfälligen Infrastrukturen im öffentlichen wie im privaten Sektor genauer zum Ausdruck. Dies macht eine neue phasen- und prozessorientierte Betrachtung und Behandlung von Sicherheitsrisiken im Vorfeld von sicherheitsrelevanten Ereignissen erforderlich. Notwendig sind Früherkennung, Frühaufklärung, Risikoanalyse, das, was in der ESS als „Strategie-Kultur“ bezeichnet wurde. Krisenmanagement

ist insoweit der neue konzeptionelle Ansatz, um die Katastrophe, wenn nicht zu verhindern, so doch durch systematisches strategisches Management im Vorfeld eines potentiell katastrophalen Ereignisses auf nationaler und internationaler Ebene in ihren Auswirkungen zu mildern. Krisenmanagement in Opposition zum „Katastrophenschutz“ oder zum „Katastrophenmanagement“ zu bringen, greift auf jeden Fall zu kurz. Katastrophen- und Einsatzmanagement sind nicht minder wichtig, ja – im Ereignisfall – unabdingbar. Nur betreffen sie im Gesamtprozess einen spezifischen Ausschnitt der neuerdings zusätzlich zu leistenden, präventiven Sicherheitsarbeit.

Mit Krisenmanagement ist eine Verbreiterung des Sicherheitskonzepts und eine Akzentverschiebung von der Katastrophe zur Krise verbunden. Zugleich wird der Interventionszeitpunkt für die Bewältigung der möglichen Krise im Wege der Krisenvorsorge, Krisenprävention, den Aufbau von Krisenstäben, die Einrichtung von Frühwarnsystemen, die Bildung von Krisenreaktionsteams, die Vernetzung von Betreibern kritischer Infrastrukturen nach vorne verlagert. Das in Aussicht genommene „integrierte Gesamtkonzept zur Krisenbewältigung der EU“ ist damit ein eminent strategisches. Bestätigt wird diese Sichtweise durch entsprechende Ausführungen im Handbuch: „In diesem Handbuch umfasst der Begriff der Krisenbewältigung ein breites Spektrum an Bereichen, zu denen der Katastrophenschutz, die Strafverfolgung, die öffentliche Ordnung und auch der private Sektor gehören. Die im Handbuch enthaltenen Regelungen sind säulenübergreifend und gelten sowohl für externe Krisen als auch für Krisen innerhalb der EU; sie sollen den Mitgliedstaaten bei Notfällen eine Hilfe sein.“²²

In the context of this manual, the notion of crisis management encompasses a wide range of sectors including civil protection, law enforcement, public order and the private sector. The manual is cross pillar and relevant both to external crises and crises within the EU and aims to assist Member States during emergencies.

So gesehen betreibt die EU auf supranationaler Ebene die Entwicklung eines neuen strategischen Bevölkerungsschutzkonzepts nach den Grundsätzen des Krisenmanagements. Man kann insoweit mit guten Gründen von strategischem Bevölkerungsschutz sprechen. **Strategischer Bevölkerungsschutz** soll heißen, dass die EU den Schutz der Bevölkerung im Wesentlichen durch eine aktive Notfall- und Krisenkoordination bewerkstelligen will. Hierzu gehört freilich auch der präventive Aufbau von Entscheidungsstrukturen und das Treffen allgemeiner organisatorischer Vorkehrungen auf EU-Ebene – und mittelbar in den Mitglied-

staaten (Krisenmanagementstrukturen). Strategischer Bevölkerungsschutz in diesem Sinne erfordert demzufolge zwingend den flankierenden Aufbau „analoger“, besser: interoperabler bzw. korrespondierender Krisenmanagementstrukturen in den Mitgliedstaaten. Ohne anschlussfähige Strukturen in den Mitgliedstaaten, denen gemeinsame Standards zugrunde liegen, wird, davon ist auszugehen, der EU-Mechanismus für einen strategischen Bevölkerungsschutz nach den Grundsätzen des Krisenmanagements kaum funktionsfähig sein.

III. Ausblick

Wie sich das Konzept der EU für einen strategischen Bevölkerungsschutz, das als „umfassendes und integriertes Krisenbewältigungssystem“ konzipiert werden soll, in der Praxis weiterentwickeln wird, ist zur Zeit offen. Irland hat den Reformvertrag der EU (Vertrag von Lissabon) am 12. Juni 2008 in einem Referen-

dum abgelehnt; der Ratifizierungsprozess ist dadurch ins Stocken geraten. Ziel des Vertrages ist u. a., den Bevölkerungsschutz aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für die Zukunft primärrechtlich zu verankern und durch eine Neufassung des Art. 308 EG-Vertrag Mehrheitsentscheidungen zu ermöglichen.²³



Verbindungsbeamter des Monitoring Information Centre der EU im Rahmen einer gemeinsamen Erkundungsmmission mit den Vereinten Nationen nach einer Ölkatastrophe im Dezember 2007 in Südkorea

An der Notwendigkeit eines solchen Systems, das in Konturen auf EU-Ebene bereits sichtbar ist, kann in dessen kein ernsthafter Zweifel bestehen. Am Beginn des 21. Jahrhunderts wird zusehends klarer, dass sich die Grundkoordinaten für eine nationale und internationale Sicherheitsarbeit verschoben haben.²⁴ Nationales wie transnationales Krisenmanagement muss im Vorstadium der Katastrophe beginnen, muss versuchen, frühzeitig Anzeichen für eine solche zu erkennen bzw. zu antizipieren. Die Umstellung des Gesamtsystems von den hergebrachten Kategorien des Katastrophenschutzes auf ein neu ausgerichtetes Krisenmanagementsystem verläuft gerade auf EU-Ebene aufgrund der Sprachbarrieren und konkurrierender Begrifflichkeiten nicht reibungslos. Krisenmanagement bleibt von daher im nationalen wie im internationalen Rahmen aktuell auch eine besondere konzeptionelle Herausforderung. Wo für die Fortentwicklung des Systems die Grenzen der Prinzipien Solidarität und Subsidiarität in die eine oder die andere Richtung zu sehen sind, muss die Politik verantwortlich festlegen.²⁵ Vernünftigerweise aber kann mit einem integrierten Krisenbewältigungssystem der EU kein operatives Krisenmanagement in den Mitgliedstaaten bei Krisen dritter Ordnung gemeint sein.



Waldbrände bedrohen vor allem den trockenen Süden Europas: Einsatz der Feuerwehr in Südfrankreich im August 2000

Über die Fragen der konzeptionellen und normativen Weiterentwicklung des EU-Systems hinaus besteht die eigentliche und viel größere Herausforderung in der Herausbildung einer Krisenbewältigungskultur – auf nationaler wie auf supranationaler Ebene.

Krisenbewältigung, also gesellschaftlich destabilisierende Situationen zu meistern, erfordert eine kollektive Kraftanstrengung ganz besonderer Art. Das bedeutet, dass Krisenmanagement nicht nur konzipiert, sondern auf allen Ebenen praktiziert werden muss.

Auch die EU hat dies erkannt. Im Herbst 2008 wird sie daher eine Stabsrahmenübung mit dem Szenario „Doppelter Wirbelsturm“ (engl.: „twin storm“) durchführen. An der EU-Übung werden sich zehn Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Lettland, Litauen, Niederlande, Rumänien, Spanien, Schweden und Großbritannien) beteiligen. Die Übung heißt „CCAEX 08“ (engl.: Crisis Coordination Arrangements Exercise).²⁶

- ¹ Zum Ganzen NOWAK, A. (Hrsg.), 2006, *Civilian Crisis Management: The EU way*, Paris (Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 90)
- ² Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 26. Februar 2001/Dok. CONFER 4820/00 – Vertrag von Nizza), BGBl 2002 II S. 1666; Art. 17.2 EU-Vertrag lautet: „Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffende Maßnahmen ein.“.
- ³ *European Security Strategy / A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD - Europäische Sicherheitsstrategie / EIN SICHERES EUROPA IN EINER BESSEREN WELT* vom 12. Dezember 2003, Brüssel
- ⁴ ebenda. S. 11
- ⁵ Rat der EU, 2004, *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*, Brüssel, den 12. Dezember 2004 (16054/04)
- ⁶ ebenda, S. 24
- ⁷ Mit „Bevölkerungsschutz“ ist hier die Gesamtheit von Zivil- und Katastrophenschutz umfasst unbeschadet der Besonderheit in Deutschland, wonach insoweit verfassungsrechtlich verschiedene Kompetenzbereiche für den Bund und die Länder existieren; dazu MEYER-TESCHENDORF, K., 2007, *Rechtsfortbildung im Bevölkerungsschutz. Zum Diskussionsstand zwischen Bund und Ländern*, in: *Bevölkerungsschutz*, Heft 2, S. 23-30
- ⁸ Dazu unten II.
- ⁹ Vgl. MISSIROLI, A. (Hrsg.), 2005, *Disasters, Disruptions: a new D-drive for the EU*, Paris (Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 83)
- ¹⁰ Entscheidung (2007/162/EG, Euratom) des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz
- ¹¹ Rat der EU, 2007, Entscheidung (2007/779/EG, Euratom) des Rates vom 8. November 2007 über ein Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz (Neufassung)
- ¹² z. B. das Europäische Programm zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (EPSKI), hierzu JOHN-KOCH, M., 2007, *EPSKI. Das Europäische Programm zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*, in: *Bevölkerungsschutz*, Heft 2, S. 15-18
- ¹³ Vgl. Rat der EU, 2007, *Bericht und überarbeitete Fassung des Handbuchs der EU für die Notfall- und Krisenkommunikation – Billigung vom 20. Juni 2007 (10011/07 REV 1)*, Brüssel (72 Seiten)
- ¹⁴ ebenda S. 6, 11
- ¹⁵ ebenda, S. 4
- ¹⁶ ebenda, S. 4
- ¹⁷ Rat der EU, 2008, *Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union – auf dem Weg zu einem integrierten Konzept für die Katastrophenbewältigung vom 18. April 2008 (EU Dok. 8592/08)*, S. 3
- ¹⁸ EU-KOM, 2008, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union (Brüssel den 5.3.2008 KOM (2008) 130 endgültig)*
- ¹⁹ ebenda, S. 3
- ²⁰ ebenda
- ²¹ ebenda, S. 2
- ²² ebenda
- ²³ vgl. Entwurf des Lissabon-Vertrages Art. 6, 196 EU-Vertrag (konsolidierte Fassung)
- ²⁴ vgl. AMMANN, W. J. et. al. (Hrsg.), 2006, *RISK21 – Coping with Risks due to Natural Hazards in the 21st Century*, London; BECK, U., 2007, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt a. M.
- ²⁵ Umstritten insoweit BARNIER, M., 2006, *For a European civil protection force: Europe aid. Report by Michel Barnier*, Brüssel
- ²⁶ EU-KOM, 2008, *CCAEX 08, Planning Team First Meeting 22 February 2008*, Bruxelles

Literatur und Quellen

AMMANN, W. J. et. al. (Hrsg.), 2006, RISK21 – Coping with Risks due to Natural Hazards in the 21st Century, London

BECK, U., 2007, Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt a. M.

European Security Strategy / A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD - Europäische Sicherheitsstrategie / EIN SICHERES EUROPA IN EINER BESSEREN WELT vom 12. Dezember 2003, Brüssel

EU-KOM, 2008, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union (Brüssel den 5.3.2008 KOM (2008) 130 endgültig)

EU-KOM, 2008, CCAEX 08, Planning Team First Meeting 22 February 2008, Bruxelles

JOHN-KOCH, M., 2007, EPSKI. Das Europäische Programm zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, in: Bevölkerungsschutz, Heft 2, S. 15-18

MEYER-TESCHENDORF, K., 2007, Rechtsfortbildung im Bevölkerungsschutz. Zum Diskussionsstand zwischen Bund und Ländern, in: Bevölkerungsschutz, Heft 2, S. 23-30

MISSIROLI, A. (Hrsg.), 2005, Disasters, Disruptions: a new D-drive for the EU, Paris (Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 83)

NOWAK, A. (Hrsg.), 2006, Civilian Crisis Management: The EU way, Paris (Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 90)

Rat der EU, 2004, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel, den 12. Dezember (16054/04)

Rat der EU, 2007, Entscheidung (2007/162/EG, Euratom) des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz

Rat der EU, 2007, Bericht und überarbeitete Fassung des Handbuchs der EU für die Notfall- und Krisenkommunikation – Billigung vom 20. Juni 2007 (10011/07 REV 1), Brüssel

Rat der EU, 2007, Entscheidung (2007/779/EG, Euratom) des Rates vom 8. November 2007 über ein Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz (Neufassung)

Rat der EU, 2008, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union – auf dem Weg zu einem integrierten Konzept für die Katastrophenbewältigung vom 18. April 2008 (EU Dok. 8592/08)

„Krisenmanagement ist Teamwork... Gemeinden, Landkreise, Regierungspräsidien, Länder, Bund, Organisationen und Wirtschaft haben im Bevölkerungsschutz jeweils ihren eigenverantwortlichen Part. Gemeinsam bilden sie ein Räderwerk starker Partner. Und das bedarf der Pflege.“

Reinhard Klee, Innenministerium Baden-Württemberg

II. Kapitel

Nationales Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz:
Grundlagen und Zuständigkeiten aus der Sicht der Bundesländer

Ein Räderwerk starker Partner: Krisenmanagement in Baden-Württemberg

Reinhard Klee

Baden-Württemberg ist sowohl nach seiner Fläche (35.742 qkm) als auch nach seiner Einwohnerzahl (über 10,7 Millionen Menschen) das drittgrößte der 16 Bundesländer. So vielfältig wie Landschaft, Kultur und Wirtschaft sind allerdings auch die potenziellen Herausforderungen an den Bevölkerungsschutz im Land, wie das Ergebnis der bundeseinheitlichen Gefährdungsabschätzung dokumentiert:

- Gefahren durch Terrorismus/Attentate/Sabotage; Massenansturm an Verletzten;
- A- und C-Gefahren sowie Gefahrstofffreisetzungen bei Transportunfällen;
- Erdbeben, Hochwasser, Extremwetterlagen;
- Störung kritischer Infrastrukturen, namentlich der Stromversorgung.

Diese und andere Gefahren bestehen nahezu in allen Teilen des Landes. Viele davon teilen wir mit unseren unmittelbaren Nachbarn Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Frankreich und Schweiz sowie – über den Bodensee – mit Österreich. Das erfordert eine Vernetzung des Krisenmanagements.

Behördenarchitektur

Ein Schadensereignis ist zunächst grundsätzlich Sache der Polizei soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen, etwa für Feuerwehren und Rettungsdienste, greifen. Der Polizeivollzugsdienst hat (nur) so lange das Sagen, bis eine Polizeibehörde tätig werden kann. Dies sind in Baden-Württemberg 1.108 Bürgermeisterämter, 35 Landratsämter und 37 Verwaltungsgemeinschaften, vier Regierungspräsidien und die jeweils betroffenen Fachministerien. Ein größeres Ereignis mit überörtlichen Auswirkungen verlangt entsprechenden überörtlichen Koordinierungsbedarf. Dies kann schwierig und langwierig werden.

Bei einem Ereignis im Sinne des Landeskatastrophenschutzgesetzes werden diese Strukturen drastisch gestrafft: Die Verantwortung für die Koordinierung von Verwaltungsmaßnahmen (administrativ-organisatorische Aufgaben) und Einsatzmaßnahmen (operativ-taktische Aufgaben) liegt jetzt allein bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde.

Die Gemeinden und andere Behörden bleiben im Katastrophenfall für ihre originären Fachaufgaben weiterhin zuständig und als gesetzlich Mitwirkende im Katastrophenschutz dann weisungsgebunden in der Pflicht.

Neues Stabsmodell – Verwaltungsstäbe flexibel der Lage angepasst

Eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Krisenmanagement ist die ressort-, fach- und ggf. grenzübergreifende Zusammenarbeit aller, die an der Gefahrenabwehr beteiligt sind. Alle Kräfte müssen schnell, planvoll und koordiniert zusammenwirken und ein einheitliches Führungsverständnis haben. Für die Kompatibilität der Stabsarbeit bilden die von der Innenministerkonferenz im November 2003 gebilligten bundeseinheitlichen „Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstab – VwS)“ eine optimale Basis.

Im operativ-taktischen Bereich gab es bereits eine vergleichbare Grundlage: Die bundeseinheitliche Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem (FwDV 100)“. Mit einer Verwaltungsvorschrift („VwV Stabsarbeit“) haben wir im August 2004 das bundeseinheitliche Stabsmodell für alle Behörden im Land und die FwDV 100 auch für die Hilfsorganisationen als Träger der Katastrophenhilfe verbindlich gemacht.

Nach diesen durchgängigen Organisationsformen kann sich die jeweilige Behördenleitung bei Katastrophen und auch bei Ereignissen unterhalb dieser Schwelle für Verwaltungsmaßnahmen eines Verwaltungsstabs, für Einsatzmaßnahmen eines Führungsstabs bedienen. Dies bündelt Kompetenzen und verkürzt Entscheidungswege. Beide Stäbe können unabhängig voneinander einberufen werden.

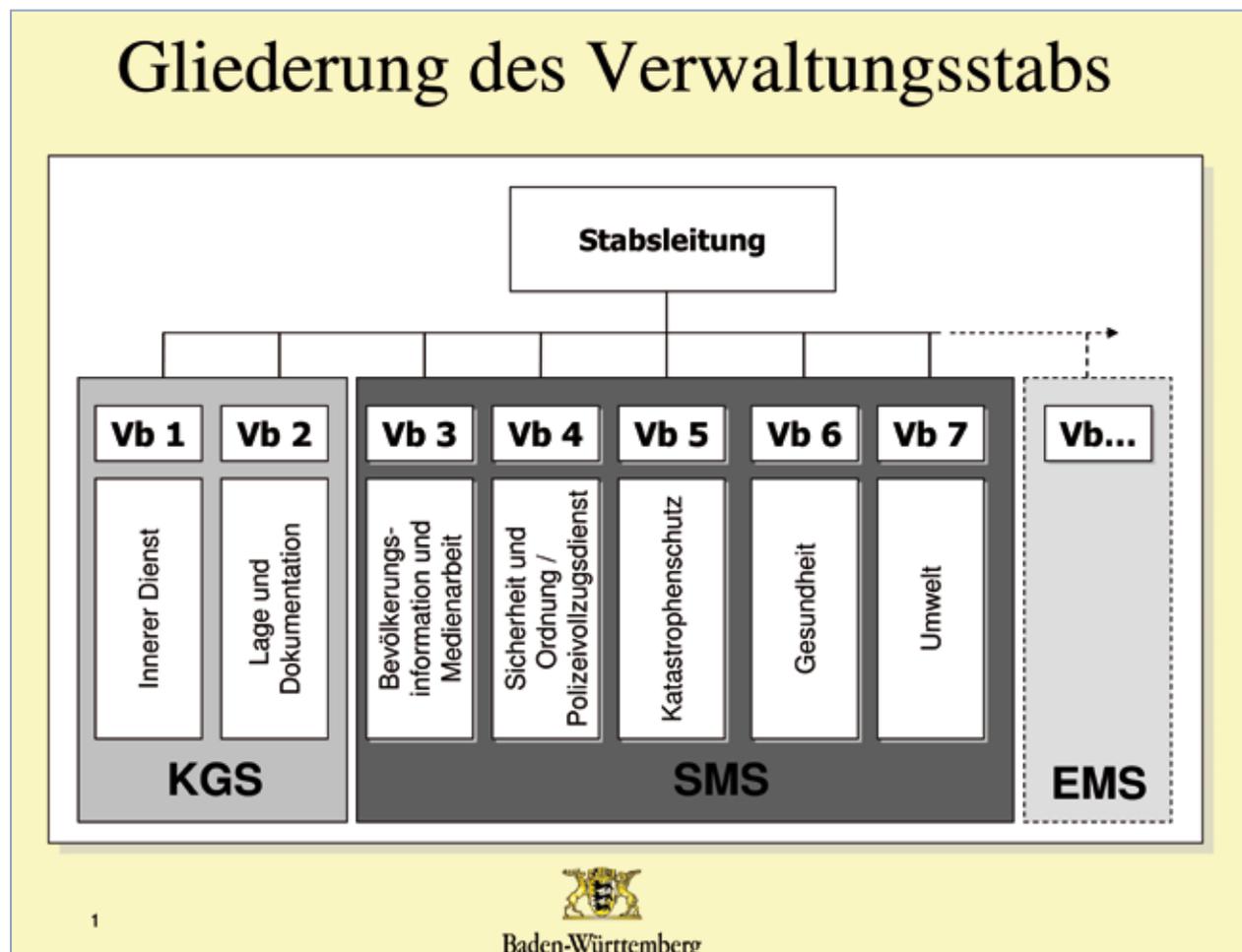
Ein Verwaltungsstab setzt sich entsprechend der bundeseinheitlichen Hinweise zusammen aus

- Stabsleitung,
- Koordinierungsgruppe des Stabs (KGS),
- Ständige Mitglieder des Stabs (SMS),
- Ereignisspezifische Mitglieder des Stabs (EMS).



Angriffsstrupp beim Eindringen in einen Brandraum im Feuerwehr-Übungshaus der Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg

Der Stab gliedert sich in die aus der Grafik ersichtlichen folgenden Verwaltungsstabsbereiche (Vb):



„Ereignisspezifische Mitglieder des Stabs“ können beispielsweise aus den Bereichen Landwirtschaft, Forsten, Veterinärwesen, Straßenwesen, Verkehr, Schulen und Wirtschaft kommen.

Ein wesentlicher Vorteil dieses Modells ist, dass Verwaltungsstäbe nun flexibel und lageangepasst aufwachsen und die Mitwirkenden dort dann grundsätzlich nur die Aufgaben wahrnehmen, mit denen sie bereits aus ihrem Tagesgeschäft vertraut sind. Den Mitgliedern des Stabs (Vb-Leitungen) bleibt es zudem überlassen, wie viele Mitarbeiter sie als „back-office“ zur Unterstützung hinzuziehen. Bestandteil

jeder Stabsdienstordnung ist eine Matrix, in der die behördenspezifischen Aufgaben der jeweiligen Verwaltungsstabsbereiche aufgelistet und ihnen jeweils bestimmte Personen sowie namentlich benannte Verstärkungen und Ablösungen zugeordnet sind. Zuvor war „der Stab“ oft in toto alarmiert worden mit der Folge, dass je nach Behördengröße bis zu Dutzenden von Mitarbeitern ad hoc auf die Zuweisung von und Einweisung in Aufgaben im Räderwerk der Stabsarbeit harrten. Dadurch gingen wertvolle Zeit und Effizienz, leider manchmal bei Einzelnen auch die Motivation verloren.

Krisenmanager benötigen schnelle und verlässliche Informationen

Das Wichtigste für Krisenmanager sowohl am Einsatzort als auch in Verwaltungs- und Führungsstäben ist „die Lage“. Dafür benötigen sie möglichst schnell erste (und gerne zunächst auch formlose) Informationen, die sich im Lauf der Zeit immer weiter verdichten werden. Hier gelten die Grundsätze „Schnelligkeit vor Schönheit“ und „Information ist Bringschuld“. Situationen, in denen Behörden erst durch Presse- und Bürgeranfragen von einem Schadensereignis erfahren, sind bekannt und fatal.

Ebenso erwarten die (auch die nur vermeintlich) betroffene Bevölkerung sowie die Presse gerade in Krisensituationen schnell qualifizierte Informationen. Eine offensive und aktive Informationspolitik ist zudem ein wichtiges Instrument, um die operativen Einsatzkräfte zu entlasten oder, zum Beispiel bei Evakuierungen, zu unterstützen. Dafür müssen alle, die für das Krisenmanagement Verantwortung tragen und auch in der Öffentlichkeit Kompetenz zeigen müssen, auf jeder Ebene möglichst den gleichen Kenntnisstand haben.

Widersprüchliche Kommunikation kann

das gesamte Krisenmanagement in Miss-

kredit bringen und die Arbeit der Helfer

vor Ort erheblich erschweren.

Dem tragen wir Rechnung:

In die VwV Stabsarbeit haben wir wesentliche Elemente aus dem „Handbuch Krisenkommunikation“ übernommen, das für uns im Jahr 2003 erarbeitet worden ist. Dazu zählt der „Koordinierungsstab Kommunikation (KoKo)“. Dieses Kernteam setzt sich aus den Leitungen der Verwaltungsstabsbereiche 1 bis 4 zusammen und stellt die vorläufigen Weichen für das Krisenmanagement. Der KoKo bewertet ein erstes Lagebild, schafft ggf. die Voraussetzungen für eine reibungslose Arbeitsaufnahme des Verwaltungsstabs und nimmt erste Koordinierungs- und Kommunikationsaufgaben wahr, etwa mit öffentlichen Warnhinweisen, zur einheitlichen Handlungsweise und zu einheitlichen Sprachregelungen. Dem KoKo gehört auch ein „Informations-Koordinator (IKO)“ an. Er hat eine Scharnier- und Bündelungsfunktion im gegenseitigen Informationsaustausch auf der jeweiligen horizontalen Ebene und zu den unmittelbar über- und nachgeordneten Stellen, die von dem Ereignis ebenfalls betroffen sein könnten. Dieser „schnelle“ Informationsstrang greift anderen Meldewegen und ausführlichen Lageberichten vor, ersetzt sie aber nicht. Mit der Arbeitsfähigkeit des Verwaltungsstabs nehmen die Mitglieder des KoKo und damit auch der IKO dort ihre originären Aufgaben wahr.



Stabsausbildung an der Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg in Bruchsal

Die Projektgruppe LÜKEX des BBK führt in ihrem Auswertungsbericht zu „LÜKEX 05“ aus: „Der in Baden-Württemberg eingerichtete Informationskoordinator (IKO) hat zur Koordination und Verdichtung der Informationen, die im Verwaltungsstab oder für Dritte besondere Bedeutung erlangen, wesentlich beigetragen. Dadurch ist eine bessere Bündelung und Priorisierung von Informationen möglich, Informationsunterschiede und Defizite können so eher ausgeglichen werden.“ Und: „Nach den positiven Erfahrungen in Baden-Württemberg wird angeregt, einen Informationskoordinator (IKO) auch in den Verwaltungsstäben der anderen Bundesländer einzurichten und so das Informationsmanagement zu verbessern.“ Dies würden wir begrüßen.

Für die externe und interne Kommunikation in Krisensituationen halten die Ministerien im Internet seit 2003 einen besonders leistungsstarken und ausfallsicheren Sonderinformationsdienst vor (www.infodienst-bw.de), der bisher jedoch nur bei Übungen genutzt werden musste.

Ein rechnergestütztes Kommunikationssystem wie deNIS II^{plus} ist grundsätzlich geeignet, die Stabsarbeit innerhalb des Landes zu unterstützen und mit anderen Ländern sowie dem Bund zu vernetzen. Wir haben uns deshalb deNIS II^{plus} im Innenministerium angeschlossen und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe punktuell funktionale Verbesserungen vorgeschlagen. Die landesweite Implementierung wäre zwar wünschenswert, bleibt jedoch für Baden-Württemberg als Flächenland leider auf lange Zeit finanziell wohl unerschwinglich.

Übung macht den Meister

Zum Krisenmanager wird man nicht geboren, hierfür müssen Erfahrungen gesammelt werden. Nun liegt die jüngste „offizielle“ Katastrophe in Baden-Württemberg – ein Hochwasser im Landkreis Reutlingen – sechs Jahre zurück. Wir haben deshalb im Jahr 2003 mit einer Übungsoffensive begonnen. Danach soll jeder Stadt- und Landkreis mindestens alle vier Jahre eine Voll- und/oder Stabsrahmenübung durchführen. Dieses Ziel haben wir – auch mit Unterstützung durch unsere Landesfeuerwehrschule mit breiten Aus- und Fortbildungsangeboten – übertroffen.

Ebenso wichtig sind Übungen aber auch für Ministerien und Regierungspräsidien und für das Zusammenwirken mit anderen Ländern und dem Bund. Wir haben deshalb – neben internen Übungen – bei LÜKEX 2004 und 2005 aktiv mitgemacht, waren bei LÜKEX 2007 als Beobachter in Ahrweiler und als Rahmenleitungsgruppe am eigenen Standort Bruchsal dabei. Wir haben davon jeweils viel profitiert und wollen auch bei LÜKEX 2009 wieder im größeren Umfang mitwirken.

Die Übungsserie „LÜKEX“ ist wertvoll, für diese Initiative ist BBK und AKNZ zu gratulieren und zu danken!

Krisenmanagement ist Teamwork

Krisenmanagement ist Teamwork. Dieses beginnt in den Einsatzmannschaften vor Ort und gilt auch für die Stabsarbeit. Vor Ort arbeiten Polizei, Feuerwehren und Rettungs- bzw. Hilfsorganisationen eng zusammen, bekommen bei Bedarf überörtliche Verstärkung und Amtshilfe von THW und Bundeswehr. Was im operativen Geschäft selbstverständlich ist, sollte spiegelbildlich auch im administrativen Bereich gelten.

Auch für die Stabsarbeit sind starke Partner unverzichtbar. Fachberater der Hilfsorganisationen, von Bundeswehr und THW sitzen regelmäßig mit am Tisch. Die Bundesländer haben sich verpflichtet, sich in großen Schadenslagen soweit möglich gegenseitig zu unterstützen. Und sie haben mit BBK und GMLZ starke Partner, die länderübergreifende Hilfen koordinieren und Hilfen aus dem Ausland vermitteln können.



Angriffstrupp in der Strahlenschutz-Übungsanlage der Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg

Wichtig ist auch die Einbindung der Wirtschaft, zumal von Betreibern wichtiger Infrastrukturen. Wir haben mit den großen Fernwasserversorgern im Land Gespräche geführt und stehen auch im konstruktiven Dialog mit dem wichtigsten Energieversorger in Baden-Württemberg. Mit ihnen werden Netzwerke auch auf Kreis- und Bezirksebene geknüpft.

Gemeinden, Landkreise, Regierungspräsidien, Länder, Bund, Organisationen und Wirtschaft haben im Bevölkerungsschutz jeweils ihren eigenverantwortlichen Part. Gemeinsam bilden sie ein Räderwerk starker Partner. Und das bedarf der Pflege.

Das Krisenmanagement des Landes Sachsen-Anhalt aus Sicht der Gesundheitsvorsorge

Dr. Gerlinde Kuppe

Sachsen-Anhalt hat sich mit LÜKEX 2007 erstmals an einer Bund-Länder-Katastrophen-Stabsübung beteiligt. Der Übungsverlauf kann als erfolgreich eingeschätzt werden. Er zeigte aber auch, dass nicht zuletzt wegen zu erwartender massiver Krankheitsausfälle in allen Bereichen des öffentlichen Lebens ein verändertes strategisches Denken und ein gemeinsames Gefahrenmanagement erforderlich sind. Dazu müssen alle Landesressorts und alle Kommunen eng zusammenarbeiten. Es geht also um eine stärkere Einbindung der einzelnen Ressorts – ihrer Geschäftsbereiche und Einrichtungen – sowie um eine weitgehende Integration von externen Potenzialen, auch unter Nutzung der Hilfsorganisationen.



66

Die Ministerin für Gesundheit und Soziales, Dr. Gerlinde Kuppe, und der Abteilungsleiter Gesundheit und Verbraucherschutz im Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, Dr. Dr. Reinhard Nehring, während der Übung LÜKEX 07.

Flexible Aufbauorganisation für effizientes Zusammenwirken aller Kräfte

Grundlage hierfür ist eine angemessene Aufbauorganisation innerhalb des Krisenmanagements, das als flexibles Koordinierungsinstrumentarium für effizienteres Zusammenwirken aller Kräfte des Landes steht. Dabei geht es auch um eine verbesserte Koordinierung der Informationssysteme. In diesem Zusammenhang müssen wir in Sachsen-Anhalt auch eine Überarbeitung unseres Krisenbeschlusses aus dem Jahr 1993 und des Pandemierahmenplans von 2006 diskutieren. Es geht um mehr gegenseitige Information und eine abgestimmte Vorsorgeplanung. Das ist entscheidend für eine umfassende Abbildung der Lage im Krisenfall.

Grundlagen des Krisenmanagements im Falle einer Influenza-Pandemie sind in Sachsen-Anhalt der Beschluss der Landesregierung über die Regelung zur Bewältigung von Krisenlagen auf Landesebene

vom 17. August 1993, geändert durch den Beschluss vom 21. September 1993 – auch Krisenbeschluss genannt –, sowie die Empfehlungen zur Umsetzung des nationalen Pandemieplans in Sachsen-Anhalt, der Pandemierahmenplan.

Der Krisenbeschluss regelt unter anderem die Zuständigkeiten bei der Krisenbewältigung, den Aufbau des Führungs- und Einsatzstabes sowie den Einsatz eines interministeriellen Krisenstabes. Der Pandemierahmenplan bildet eine systematische Vorgehensweise zum Schutz der Bevölkerung im Pandemiefall ab.

Laut Krisenbeschluss obliegt die Aufgabe der Krisenbewältigung in Sachsen-Anhalt federführend dem jeweiligen Ressort, dessen Geschäftsbereich ausschließlich oder überwiegend betroffen ist. Hier wird im Bedarfsfall ein Krisenstab eingerichtet.

Erfordert eine Krisenlage eine so enge Kooperation mehrerer Ressorts, dass sie im Rahmen des normalen Geschäftsgangs nicht bewältigt werden kann, so beruft das zuständige Ressort im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern den Interministeriellen Krisenstab ein. Das Ministerium des Innern ist grundsätzlich im Interministeriellen Krisenstab vertreten. Die Leitung des Krisenstabes obliegt dem zuständigen Ressort. Die zuständige Ministerin / der zuständige Minister regelt den Vorsitz im Krisenstab, soweit sie / er ihn nicht selbst wahrnimmt oder die Landesregierung eine andere Regelung trifft.

Sachsen-Anhalts Pandemierahmenplan von 2006 definiert die Rahmenbedingungen für die landesweite Umsetzung von Maßnahmen im Krisenfall. Er verfolgt die Ziele: Reduktion der Morbidität und Mortalität in der Gesamtbevölkerung, Gewährleistung der Versorgung erkrankter Personen, Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur sowie zuverlässige und zeitnahe Information zur Vorbereitung politischer Entscheidungen für Fachpersonal sowie von Öffentlichkeit und Medien.

LÜKEX 2007: Stabsstruktur und Pandemieplanung erfolgreich überprüft

Im Rahmen der Übung LÜKEX 2007 bot sich dem Land Sachsen-Anhalt die Gelegenheit, den Krisenbeschluss und den Pandemierahmenplan auf strategischer Ebene erstmalig übungsrelevant umzusetzen. Damit gelang uns eine Überprüfung der Praxistauglichkeit.

Das Ergebnis ist positiv.

LÜKEX 07 hat gezeigt, dass das Land Sachsen-Anhalt mit seinen Behörden, Organisationen und Unternehmen auf die komplexen Herausforderungen einer Influenza-Pandemie gut vorbereitet ist. Diese Krisensituation ist beherrschbar. Wir sind in der Lage, einen größtmöglichen gesundheitlichen Schutz der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Die Übung hat aber auch gezeigt: Wir werden über eine Überarbeitung des Krisenbeschlusses und des Pandemierahmenplans zu reden haben. Es geht um eine weitere Optimierung des gemeinsamen Krisenmanagements und der Pandemievorsorge.

Die von Sachsen-Anhalt entsprechend des Krisenbeschlusses gewählte Stabsstruktur des Interministeriellen Krisenstabes - bestehend aus Leitung und Stabsmanagement - hat sich im Übungsverlauf als außerordentlich geeignet erwiesen. Die Federführung lag beim Ministerium für Gesundheit und Soziales als dem am meisten betroffenen Ressort. Die Funktionen innerhalb des Stabsmanagements wurden gemeinsam von Beschäftigten des Ministeriums für Gesundheit und Soziales und vom Ministerium des Innern besetzt. Im Stabsmanagement waren des Weiteren Fachberaterinnen und Fachberater sowie Verbindungspersonen aus allen anderen Ressorts und der Staatskanzlei sowie Vertretungen von Bundeswehr, Bundespolizei und Technischem Hilfswerk. Der Übung voran gegangen waren umfangreiche Schulungen, da die eingesetzten Beschäftigten zum Großteil bislang über keine Erfahrungen in der Stabsarbeit verfügten.

Als Ergebnis der Übung muss darüber diskutiert werden, ob alternativ zu der an Ressortzuständigkeit orientierten Vorgehensweise ein permanenter Interministerieller Krisenstab einzurichten wäre. Dabei müssten alle Ressorts beteiligt werden. Regelmäßige Schulungen und Übungen des Krisenstabes - unter verschiedenen thematischen Gesichtspunkten - würden zu einer Festigung von Strukturen und besserer Handlungsfähigkeit der Beteiligten beitragen.

LÜKEX 2007 hat Änderungsbedarf deutlich gemacht, offenbarte die Übung doch sehr eindringlich das mögliche Ausmaß der Auswirkungen. Als Beispiel seien allein die Fehlzeiten gerade beim Schlüsselpersonal genannt.

Eine solche Pandemie-Situation stellt das sachsen-anhaltische Gesundheitswesen vor neue strategische Herausforderungen. Die einzig richtige Antwort kann nur ein landesweit umfassendes Krisenmanagement sein – kompetent und zuverlässig geführt von einem interministeriellen Krisenstab.

Ein Grundpfeiler für die Handlungsfähigkeit Sachsen-Anhalts in der Krise ist die Einsatzfähigkeit von so genanntem Schlüsselpersonal. Dazu zählen unter anderem Einsatzkräfte der Polizei, Hilfsorganisationen, Feuerwehr, Gesundheits- und Sozialberufe sowie der Wasser-, Energie- und Lebensmittelversorgung, Abfallwirtschaft, Telekommunikation oder des Transportwesens. Je nach Situation sind des Weiteren Maßnahmen zur Eindämmung erforderlich wie das Schließen von Schulen oder das einstweilige Verbot von Großveranstaltungen. Die medizinischen Maßnahmen müssen sich neben der Krankenversorgung im ambulanten und stationären Bereich vor allem auf die Infektionsprophylaxe für das infektionsgefährdete Schlüsselpersonal konzentrieren. Eine Durchimpfung der gesamten noch nicht erkrankten Bevölkerung kann jedoch erst erfolgen, wenn ein adäquater Impfstoff zur Verfügung steht. Das kann voraussichtlich mehrere Monate dauern. Bis zu dessen Bereitstellung müssen demnach die Eindämmung der Weiter-



Das Lagezentrum im Ministerium für Gesundheit und Soziales in Magdeburg während der Übung LÜKEX 07.

breitung und die Behandlung der Erkrankten mit geeigneten Medikamenten im Vordergrund stehen.

Die Herausforderung für Sachsen-Anhalts Gesundheitsressort besteht nun darin, alle relevanten Daten für die vorgesehenen allgemeinen und medizinischen Maßnahmen zu akquirieren und diese auf dem Laufenden zu halten. Dazu gehören auch die Definition und Erhebung des Schlüsselpersonals. Auf dieser Grundlage kann ein bedarfs- und ressourcengerechtes Verteilungskonzept für antivirale Medikamente erstellt werden. Die hierfür erhobenen Daten sind auch wichtig für die Erstellung des Impfkonzepthes und die Evaluierung der Pandemiedetailplanung.



Das A und O für die Beherrschung einer Krisensituation ist Information. Auf allen Entscheidungsebenen benötigen Funktionsträgerinnen und Funktionsträger sowie Führungskräfte sofort abrufbare, klar verständliche Richtlinien und Maßnahmenkataloge. Nur informierte – das heißt sachkundige – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können auch unter Stress sicher agieren.

Zu den erforderlichen Richtlinien und Rahmenbedingungen gehören Hygienerichtlinien, Handreichungen zur Ausstattung und Vorgehensweise bei der Triage, ein Medikamentenvergabemodus sowie detaillierte Impfablaufpläne. Entsprechende Checklisten müssen erstellt und ständig aktuell gehalten werden.

Eine mögliche Pandemie stellt für das Gesundheitsressort eines Landes eine enorme Belastung dar. Die zu erwartende hohe Anzahl von Toten und Kranken beeinträchtigt das gesamte öffentliche Leben. In einer solchen Situation ist ein effizientes Krisenmanagement erforderlich, das weit über die alleinige Fortschreibung eines Plans mit allgemeinen und fachlich-medizinischen Maßnahmen hinausgeht und mehr ist als ein Verteilungs- und ein Impfkonzent.

Die Dimensionen und die Tragweite einer möglichen Pandemie verlangen nach einer großen gemeinsamen Anstrengung aller Verantwortlichen des gesamten öffentlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens. Es geht nicht allein um angemessene Finanzmittel. Führungskräfte in ihrem Verfügungsbereich brauchen Information und Motivation, um gemeinsam eine effektive Krisenbewältigung für die gesamte Bevölkerung



Notarzt-Hubschrauber vor dem Ministerium für Gesundheit und Soziales in Magdeburg

zu organisieren. Die Erfahrungen aus LÜKEX 2007 machen deutlich, dass die Vernetzung und die aktive Involvierung von internen und externen Interessengruppen und Organisationen dabei unumgänglich sind. Aus diesem Grund muss die Bildung von Kooperationen und Netzwerken als essentielle Aufgabe des vorbeugenden Krisenmanagements verstanden werden, um im Krisenfall das gesellschaftliche Leben und die Infrastruktur aufrecht zu erhalten.

Ein Pandemieplan muss daher klare Regelungen der Zuständigkeiten und eine straffe Ablauforganisation auf den Ebenen des Landes, der Landkreise und Kreisfreien Städte enthalten. Dabei sind Funktionsabläufe und Ablauforganisationen nur so gut wie deren Eckpfeiler: Informationsfluss & Feedback, Kommunikation & Kooperation, Koordination & Führung, Leistung/Performance & Motivation/Evaluation sowie ethische Aspekte.

Letztlich gilt: Nur ein im Krisenbeschluss und im Pandemieplan verankerter Schulterschluss mit allen Ressorts des Landes sowie allen relevanten Organisationen und Institutionen kann Grundlage sein für ein koordiniertes umfassendes Krisenmanagement. Es geht um die bestmögliche Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und eine adäquate Reaktion der Gesellschaft auf die Krise. Dazu ist koordiniertes und gemeinsames Vorgehen nötig.

Das Krisenmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg: Die Elbe ruft

Holger Poser / Thomas Melchert

„Stadt Hamburg an der Elbe Aue“ – so beginnt poetisch die Hymne der Freien und Hansestadt Hamburg und beschreibt damit schon eine der wesentlichen Gefahrenquellen, die Hamburg bedrohen. Es vergeht kaum ein Jahr, in dem nicht in den Medien über eine Sturmflut in Hamburg berichtet wird. Dramatische Bilder aus dem Hafen oder dem Hafенrand, für Hamburger meist gar nicht so aufregend, weil völlig normal, füllen dann kurzfristig die Titelseiten der Medien. Aber es war eben genau diese Elbe, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass Hamburg sein Krisenmanagement immer wieder weiterentwickelt hat. Nie wieder sollte Hamburg von einer Katastrophe überrascht werden oder in der Krise nicht handlungsfähig sein. Es war also notwendig, ein Krisenmanagement zu entwerfen, das der besonderen Verwaltungsorganisation eines Stadtstaates gerecht wird.



Auch Wilhelmsburg steht unter Wasser: dramatische Rettungsaktionen bei der Sturmflut in Hamburg 1962

Hamburg ist in sieben Bezirksämter unterteilt, die seit jeher eine gewisse Selbstständigkeit genießen. Weil aber in Hamburg staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt werden, ist es dem Senat möglich, Entscheidungen an sich zu ziehen. Für den Bereich des Katastrophenschutzes war es – auch auf Grund der Notwendigkeit, das Krisenmanagement optimal zu gestalten – daher nur konsequent, dass die Gesamtverantwortung beim Senat liegt. Diese Festlegung erwies sich zwar als grundsätzlich richtig und gut, hatte aber auch seine Tücken. Im Senat gilt das Kollegialprinzip. Deshalb ist es im Ergebnis dem Innensenator nicht möglich, eine Entscheidung zu veranlassen, die dem Ressort des Umweltsenators zuzurechnen ist. Den Vätern des ersten hamburgischen Katastrophenschutzgesetzes (1964) war diese Hürde sehr wohl bewusst, und sie nahmen sie auch in Kauf, als sie der Behörde für Inneres lediglich eine koordinierende Funktion im Katastrophenschutz zugestanden.



Die Logistik im Hamburger Hafengebiet ist eng verzahnt

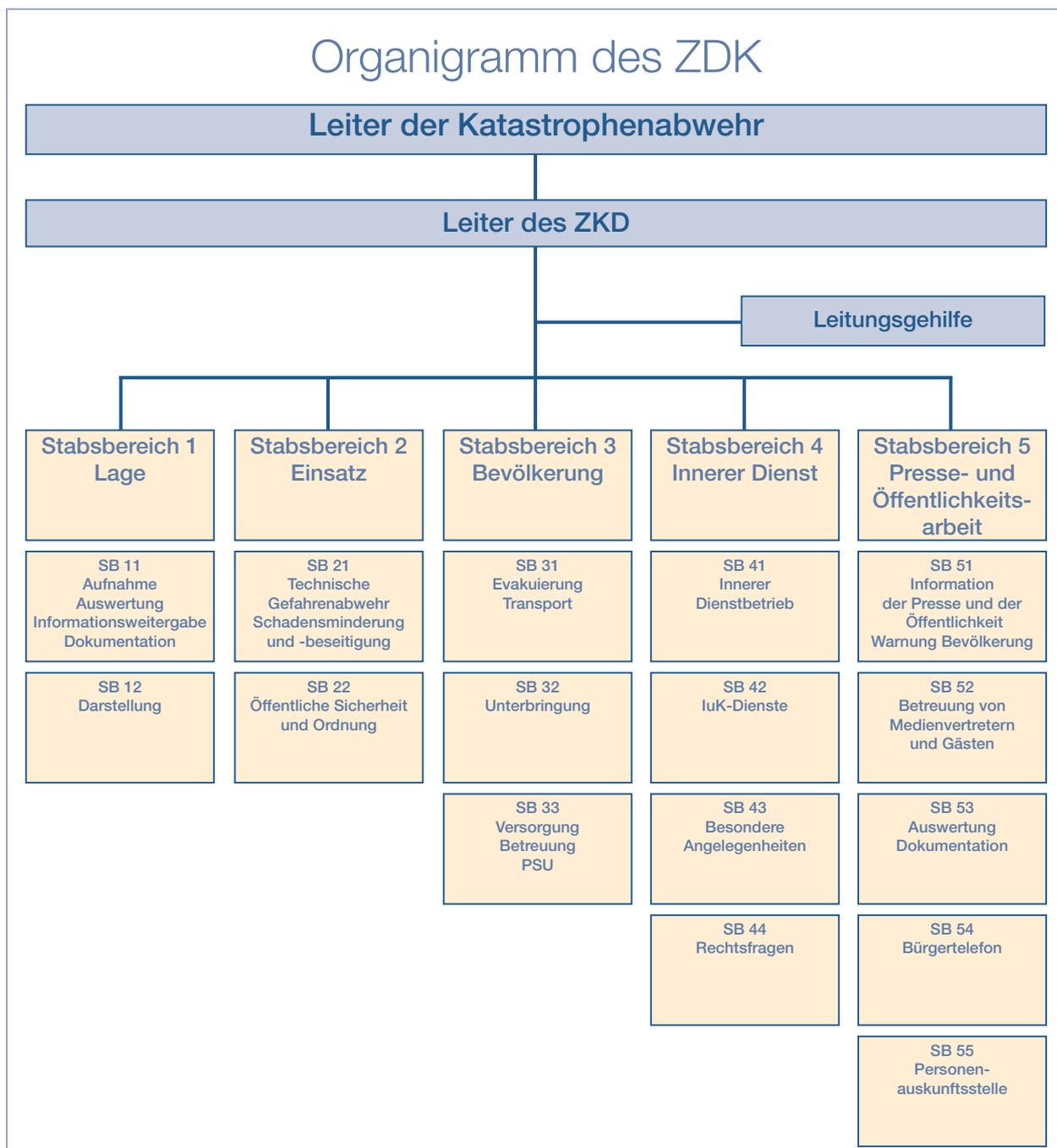
Diese Regelung rächte sich, als 1981 ein Tanker in der Elbe havarierte und 350 Tonnen Rohöl in den Strom flossen, weil es nicht möglich war, eine einheitliche Führung für alle Felder der Gefahrenabwehr zu etablieren. Die Folge: Entscheidungen kamen zu spät, und eine effektive Krisenbewältigung war unmöglich. Der damalige Staatsrat und spätere Innensenator Werner Hackmann wollte aber die Krise nicht lediglich verwalten, er wollte in der Krise wirksam agieren können.

In der Krise agieren statt reagieren – Führung ist unteilbar

Dieser Ansatz – agieren statt reagieren – wurde konsequent in Gesetzen und Verordnungen zum Hamburger Katastrophenschutz (1984) manifestiert. Der „Staatsrat der Behörde für Inneres“ ist seitdem Leiter der Katastrophenabwehr. Er ist befugt, allen anderen Behörden und Ämtern der Freien und Hansestadt Hamburg Anweisungen zu erteilen, damit eine Krise effektiv und schnell gemeistert werden kann. Das Kollegialprinzip des Senats ist in der Krise aufgehoben. Nur der Innensenator oder der Erste Bürgermeister können die Befugnisse des Staatsrates an sich ziehen. Damit war die Frage der einheitlichen Führung unmissverständlich geklärt. Als etwas sperrig wurde außerdem die Definition der Katastrophe empfunden und aus diesem Grund kurzerhand geändert. Seither gilt, dass jede Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zu deren Bekämpfung die Verstärkung der Mittel und Kräfte des täglichen Dienstes und/oder eine einheitliche Lenkung der Abwehrmaßnahmen erforderlich ist, eine Katastrophe im Sinne des Gesetzes ist.

Diese Definition ermöglicht es dem Leiter der Katastrophenabwehr, schon sehr frühzeitig, von seiner Lenkungscompetenz Gebrauch zu machen. Es führt aber auch dazu, dass jede Situation hinsichtlich einer Übernahme der Führung durch den Staatsrat geprüft, bewertet und entschieden werden müsste. Um zu verhindern, dass sich die Verwaltung aber nun mit nichts anderem mehr befasst als Gefahrensituationen mit Blick auf den Katastrophenschutz zu bewerten, wurden für die wahrscheinlichsten Gefahrensituationen Richtlinien erarbeitet und mit den betroffenen Behörden und Ämtern abgestimmt. In diesen Richtlinien sind die Einsatzschwellen für den Katastrophenschutz festgelegt, die Alarmierungswege und wesentliche Aufgaben zur Bewältigung zum Beispiel einer Grippe-Pandemie festgelegt. Durch diese Richtlinien (z.B. der Infektionsschutzrichtlinie) werden die notwendigen Entscheidungen des Staatsrates auf ein Minimum reduziert, weil sich die Behörden und Ämter schon vor der Krise auf eine einheitliche Bewältigungsstrategie verständigt haben. Zudem machen die Richtlinien das Handeln und die jeweilige Verantwortung der Verwaltung für die Öffentlichkeit transparent.

Organigramm des ZDK



Der Zentrale Katastrophendienststab der Innenbehörde Hamburg

Die besondere Stellung des Staatsrates der Behörde für Inneres macht es erforderlich, ihm einen Stab zur Seite zu stellen. Im Tagesgeschäft übernimmt diese Aufgabe die Abteilung 5 im Amt für Innere Verwaltung und Planung und darin das Referat für Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. Im Einsatzfall wird in der Behörde für Inneres der Zentrale Katastrophendienststab gebildet, der den Staatsrat bei seinen Aufgaben berät und unterstützt. Die Erstbesetzung bildet auch hier die Abteilung 5, die je nach Lage durch Experten der Fachbehörden, der Feuerwehr, der Polizei oder der Wirtschaft ergänzt wird.

Diese Einteilung in eine Alltagsorganisation und eine Einsatzorganisation spiegelt sich in allen Hamburger Katastrophenschutzbehörden wider. Alle Bezirksämter, alle Fachbehörden (Wirtschaft, Bau, Umwelt, Gesundheit) und die Hamburg Port Authority (für das Gebiet des Hafens) verfügen über einen Stab. Die jeweiligen Bezirksamtsleiter sind die Leiter der regionalen Katastrophenabwehr, und die Staatsräte der Fachbehörden stehen den Fachdienststäben vor. Ähnlich ist es beim Hafenstab: Hier leitet der Geschäftsführer der Hamburg Port Authority die Abwehrmaßnahmen im Hafen. Aus diesen Regelungen

wird deutlich, dass nicht Verwaltungseinheiten, sondern Personen genannt werden, die für die Bewältigung der Katastrophe verantwortlich sind und so die „Anonymität der Bürokratie“ durchbrochen wird.

Alle Stäbe in der Freien und Hansestadt Hamburg sind einheitlich aufgebaut. Eine Ausnahme machen nur die funktionalen Stäbe der Polizei und der Feuerwehr, die nach den bundesweit geltenden Stabsmodellen der FWDV 100 oder der PDV 100 gegliedert sind. Weil in Hamburg staatliche und kommunale Aufgaben nicht getrennt werden, ist in der Katastrophe die Feuerwehr nicht Teil der regionalen Katastrophenabwehr, sondern ein eigenständiger Teil der Krisenbewältigung auf der Ebene der Bezirke und Fachbehörden. Gleiches gilt für die Polizei.

Beide Ämter der Behörde für Inneres bilden kräftemäßig das Rückgrat der Gefahrenabwehrorganisation und stellen die operativ-taktischen Einheiten für die ersten Phasen der Schadensbewältigung. Sie werden bei dieser Aufgabe durch die Fachbehörden beraten

Beispiel Infektionsschutzrichtlinie

Die Notwendigkeit einer „Besonderen Richtlinie für den Infektionsschutz“ wurde kurz nach den Anschlägen von New York und der Verbreitung von Anthrax-Sporen deutlich. Spätestens im Rahmen der Diskussion über die gezielte Verbreitung von Pockenerregern und den daraus resultierenden bundesweiten Planungen wurde zudem klar, dass diese umfassenden Planungen nicht mit Hilfe der Allgemeinen Richtlinie umgesetzt werden konnten. Es musste eine dem Anlass entsprechende Führungsorganisation gebildet werden, die insbesondere der Gesundheitsbehörde eine stärkere Verantwortung zuwies. Dies gilt sowohl für die Vorbereitungsmaßnahmen als auch für die Bewältigung einer Infektionslage selbst. Diese besondere fachliche Ausrichtung zur Gesundheitsbehörde führte dazu, dass eine Grippe-Pandemie, mit den dabei zu beachtenden besonderen Wechselbeziehungen in Richtung Bund, Europäische Union und WHO, gemeinsam von der Behörde für Inneres und der Gesundheitsbehörde bewältigt wird. Es bleibt zwar weiterhin bei der unteilbaren Verantwortung des Staatsrates der Behörde für Inneres, dieser wird aber durch den Staatsrat der Gesundheitsbehörde und weitere Fachberater unmittelbar im Zentralen

und unterstützt, während die Bezirksämter sich um die Unterbringung, Betreuung und Versorgung der von einer Räumung betroffenen Bevölkerung kümmern. Bei dieser Aufgabe können die Bezirke ebenfalls auf die Unterstützung der Fachbehörden, aber auch der Hilfsorganisationen zählen. Die hier beschriebene Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Trägern ist die Norm und wurde im Phasenmodell der Allgemeinen Richtlinie für den Katastrophenschutz für alle denkbaren Katastrophenfälle festgelegt. Nun sind aber nicht alle Katastrophen gleich. Es gibt z.B. Einsätze, bei denen die Unterstützung einzelner Fachbehörden entbehrlich ist oder nur wenige Kräfte von Feuerwehr und Polizei benötigt werden. Für diese besonderen Fälle gibt es spezielle Richtlinien, auf Grund derer dann von den allgemeinen Vorgaben abgewichen werden kann. Eine dieser besonderen Richtlinien für den Katastrophenschutz ist die Infektionsschutzrichtlinie. In ihr werden die Phasen zur Bewältigung der Krisenlage vom ersten Angriff über die Schadensbewältigung bis hin zur Schadensbeseitigung ausschließlich für den Fall einer Pandemie geregelt.

Katastrophendienststab beraten und unterstützt. Dies gilt insbesondere auch für den in einer Pandemie so wichtigen Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Auch hier arbeiten die Gesundheits- und Innenbehörde unmittelbar zusammen und sprechen damit von Anfang an eine einheitliche Sprache. Widersprüchen, Fehlinterpretationen oder dem „Gegeneinanderausspielen“ von Behörden und Ämtern ist damit die Grundlage entzogen worden.



Flugunfallübung am Flughafen Hamburg

LÜKEX 07 – enge Zusammenarbeit zwischen Gesundheits- und Innenbehörde

Diese Führungsorganisation wurde während der Übung LÜKEX 2007 erstmals angewandt und hat für uns ganz wesentliche Erkenntnisse erbracht, die wir im Folgenden darstellen möchten.

Bereits zu Beginn der langen Vorbereitungsphase wurde das Ausmaß der Auswirkungen eines Pandemie-Szenarios auf Hamburg erkennbar. Sehr schnell wurde klar, dass eine Pandemie nahezu auf jeden Bereich des öffentlichen Lebens Auswirkungen hat. Ein wesentliches Ziel der Übung war die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch aller Beteiligten, auch über die Grenzen von Behörden und Ämtern hinweg. In Hamburg gelang dies durch die Beteiligung von Firmen sowohl bei der Übungsvorbereitung als auch in der Übung selbst. Eher von untergeordneter Bedeutung war die Erarbeitung tatsächlicher Problemlösungen, was im Zuge der Übung auch eher unrealistisch gewesen wäre, weil in der Realität auch nicht alle Ereignisse des Szenarios an einem einzigen Tag geballt eingetreten wären. Die hohe politische Dimension der Übung wurde zu Beginn der Vorbereitungsphase in Hamburg nicht durchgängig von allen Beteiligten in gleicher Weise erkannt. Erst die der eigentlichen Übung vorangehende Planbesprechung machte diese hohe politische Relevanz richtig deutlich. Nach einer umfassenden fachlichen Einweisung und Lagedarstellung wurden maßgebliche Entscheidungen getroffen, die unmittelbar Auswirkungen auf den ersten Übungstag hatten. Der erste Übungstag begann mit kleinen technischen Pannen im Bereich der Übungsleitung, die schnell den Rückgriff auf bewährte Mittel der Stabsarbeit erforderlich machten. Nach Beseitigung der Störung konnte die Übung jedoch bald wieder mit technischer Unterstützung gesteuert werden. Die Einspielungen verliefen planmäßig und beschäftigten rund vierzehn reale und fiktive Stäbe mit rund 210 übenden Personen auf operativ-taktischer und administrativ-organisatorischer sowie politischer Ebene.

Hier bewährte sich die für Hamburg festgelegte Struktur des Krisenmanagements für den Pandemiefall, der die enge Kooperation der Staatsräte für Gesundheit und Inneres vorsieht. Die hauptsächlichen Übungsziele – abgestimmtes Vorgehen im Krisenmanagement, Krisenkommunikation und gemeinsame



Im Lagezentrum des Zentralen Katastrophendienststabes während der Übung LÜKEX 07

zentrale Presse- und Öffentlichkeitsarbeit – wurden erreicht. Als ausgesprochen positiv erwies sich auch die Nutzung der Stabssoftware deNIS II^{plus} sowie der Video- und der Telefonkonferenzanlage. Mit diesen technischen Einrichtungen war es allen Beteiligten möglich, direkt zu kommunizieren und Entscheidungen unmittelbar umzusetzen.

Der zweite Übungstag wurde in Hamburg in Form einer Planbesprechung durchgeführt. Dies war notwendig, weil aufgrund der Katastrophenschutzorganisation in Hamburg nach dem Abklingen der Pandemie die Verantwortung auf die fachlich zuständigen Behörden zurückgeht. Genau diese Situation wurde am zweiten Übungstag durch eine moderierte Diskussion dargestellt: Ungelöste Probleme wurden erneut aufgegriffen und neue Fragestellungen erörtert und teilweise einer Lösung zugeführt. Leider konnte aufgrund der Komplexität der Übung nur ein Bruchteil der Problematiken angesprochen werden. Viele weitere Fragen konnten nur gestreift oder mussten zurück gestellt werden.

LÜKEX 2007 war eine wertvolle Erfahrung auch für Hamburg. Die politische Dimension der Übung wurde erkannt, die Bedeutung einer frühzeitigen und interdisziplinären zentralen Koordination unterstrichen.

Darüber hinaus gelang mit der Übung eine bundesweite Sensibilisierung für Pandemien in Behörden, Unternehmen und in der Bevölkerung. Bereits in der Vorbereitungsphase wurden betriebsinterne Pandemieplanungen auf den Weg gebracht. Aber auch Optimierungsbedarf in den Betriebsabläufen und in der interaktiven Kommunikation wurde an verschiedenen Stellen deutlich. So könnte beispielsweise die zentrale Presse- und Öffentlichkeitsarbeit noch konsequenter umgesetzt werden.

Der größte Erfolg aus der Übung LÜKEX ist aus Hamburger Sicht aber, dass Behörden und Unternehmen zusammengerückt sind, gegenseitig Einblick in ihre Planungen und Arbeitsweisen gewährt haben und wichtige Kontakte geknüpft wurden.

Darüber hinaus wurden durch die Zusammenarbeit mit dem Landeskommmando Hamburg der Bundeswehr die Beziehungen in der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit gefestigt. Auch die Einbindung von Vertretern des Amerikanischen Generalkonsulates hat für beide Seiten wertvolle Erkenntnisse gebracht.



Sturmflut im Hamburger Hafen am 9. November 2007



Vorbeugender Gripeschutz

Die Elbe meldet sich zurück

Aufgrund der Großwetterlage und der Warnung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie vor einer Sturmflut am kommenden Tag musste für Hamburg die Übung vorzeitig beendet werden, um sich auf die Bewältigung dieser für Hamburg wiederkehrenden Bedrohung vorzubereiten. Da war sie wieder: die Elbe, Lebensader der Freien und Hansestadt Hamburg, die uns immer wieder daran erinnert, wie verletzlich wir sind und dass wir vorbereitet sein müssen, und zwar auf allen Feldern.

„In unserem föderalen Staat sind Bund und Länder gemeinsam für die Sicherheit der Bevölkerung verantwortlich. Dazu ist das Vernetzen der Kapazitäten von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Hilfsorganisationen und Privatunternehmen erforderlich. Das BBK sieht hier seine Rolle als Zentralstelle im Rahmen des strategischen Krisenmanagements. Es will allen Akteuren im Bevölkerungsschutz Deutschlands ein wichtiger und verlässlicher Partner sein.“

Christoph Unger, Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

III. Kapitel

Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz:

Ein gesamtgesellschaftliches Netzwerk

Die Rolle des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Krisenmanagement

Christoph Unger

Allgemeines und Grundsätze

Im Rahmen ihrer Beschlüsse zur „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ stellte die Innenministerkonferenz (IMK) im Jahr 2002¹ fest, dass Bund und Länder ein „funktionierendes System zur Bewältigung auch von Großschadenslagen“ besitzen. Gleichzeitig sah sie jedoch aufgrund der schweren Terroranschläge und außergewöhnlichen Naturkatastrophen (Orkan „Lothar“, Oder- und Elbehochwasser) die Notwendigkeit, die bestehenden Systeme fortzuentwickeln und damit dem Bund vermehrte Verantwortung auch in den Bereichen zuzuweisen, in denen die Länder nach der Verfassungslage die Hauptlasten zu bewältigen haben. Die Regierungschefs der Länder haben am 27. März 2003 festgestellt, dass von möglichen terroristischen Angriffen sowie durch überregionale Naturereignisse und Unglücksfälle Gefahren für die Bevölkerung ausgehen können, denen nur „mit gesamtstaatlichen Maßnahmen“ begegnet werden könne.²

Der Bund hat sich dieser Verantwortung gestellt und neben

anderen Maßnahmen am 1. Mai 2004 das Bundesamt für

Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe errichtet, um die

bundeseitig vorgehaltenen Servicefunktionen zu bündeln und

zu koordinieren.

Der im gesamtgesellschaftlichen Sicherheitssystem neben Polizei, Nachrichtendiensten und Bundeswehr als vierte Säule verankerte Bevölkerungsschutz besitzt mit dem BBK eine Zentralstelle mit besonderen Kompetenzen, die Grundsatzfragen klären, notwendige Koordinierungsaufgaben wahrnehmen und vielfältige Dienstleistungen erbringen kann. Beim BBK werden Informationen zur Lage, zu vorhandener Fachexpertise und zu eingesetzten und verfügbaren Ressourcen zusammengeführt. **Die vorhandenen Hilfspotenziale des Bundes und der Länder, der Feuerwehren und die Hilfsorganisationen können dadurch besser verzahnt werden.** Im informatorischen Verbund können die Möglichkeiten des Bundes, der Länder und der nichtstaatlichen Institutionen effizienter genutzt werden. Im Krisenfall entstehen durch die ergänzenden Funktionen des Amtes Synergieeffekte.

Bevölkerungsschutz wird als der umfassende Begriff für die zivile nichtpolizeiliche Notfallvorsorge und Gefahrenabwehr bei Schadensereignissen verstanden; er schließt insofern auch außergewöhnliche Schadenslagen und Krisen ein. Der übergreifende Ansatz folgt dabei auch der Logik, dass (schon aus ökonomischen Überlegungen heraus) ein Großteil der Vorsorgeplanungen unbeschadet von der verfassungsrechtlichen Unterscheidung zwischen Zivilschutz (im Spannungs- und Verteidigungsfall Aufgabe des Bundes) und Katastrophenschutz (Aufgabe der Länder) zu leisten ist.

Die **gesetzliche Grundlage** ist in dem „Bundesgesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ (BGBl. I 2004, 630) enthalten. Dem BBK sind die der Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 4 des Grundgesetzes zustehenden Befugnisse auf dem Gebiet des Zivilschutzes übertragen worden. Das Gesetz enthält im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Länder keine Befugnisnormen für den Katastrophenschutz in Friedenszeiten. Derzeit finden in den zuständigen Gremien und Ressorts Beratungen über die Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen statt.³ Danach sollen die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz auch bei Katastrophen und Unglücksfällen zur Verfügung stehen. Betroffen sind die Bereiche „Ausstattung“, „Aus- und Fortbildung“, „Koordinierung im Ressourcenmanagement“, „gesamtstaatliches Zusammenwirken (auf der Basis bundesweiter Risikoanalysen)“ und „Sanitätsbevorratung“. Argumentatives Kernelement der Regelungen soll der Gedanke des Doppelnutzens für Zivilschutz und Katastrophenschutz sein, nachdem die Länder eine Verfassungsänderung mit dem Ziel der Kompetenzerweiterung des Bundes im Bereich des Katastrophenschutzes (Art. 73 Abs. 1 GG) derzeit nicht befürworten.

Die Wahrnehmung von Koordinierungs- und Serviceaufgaben im länderübergreifenden Krisenmanagement erfolgt derzeit auf pragmatische Weise im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Das



Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Bonn-Lengsdorf

Amt ist zwar eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Inneren, in seiner Funktion als Zentralstelle von Bund und Ländern fühlt es sich aber Bund und Ländern – darüber hinaus auch den privatrechtlich organisierten Verbänden und Hilfsorganisationen – gleichermaßen „verpflichtet.“ Die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen, die – zum großen Teil mit ehrenamtlichen Kräften – einen beachtlichen Beitrag zum Bevölkerungsschutz leisten, ist dem BBK ein besonderes Anliegen.

Das 2004 eingerichtete Amt hat sich stetig weiter entwickelt und bereits im Jahr der Fußball Weltmeisterschaft 2006 seine volle Einsatzbereitschaft erreicht und unter Beweis gestellt. Heute stellt das BBK mit seiner gebündelten Kompetenz einen wichtigen Netzknoten im nationalen System der Notfallvorsorge und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr dar und ist anerkannter deutscher Kooperationspartner in der Zusammenarbeit mit dem Ausland, insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft.

Aufgabenverständnis des BBK: Partner und Dienstleister für Bund und Länder

Das BBK ist als deutsche Zentralstelle für den Bevölkerungsschutz mit besonderen Kompetenzen ausgestattet und im Rahmen der Rechtsgrundlagen und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten ständig bemüht, seine Effizienz weiter zu steigern. Das Amt nimmt dabei folgende **Aufgaben** wahr. Es

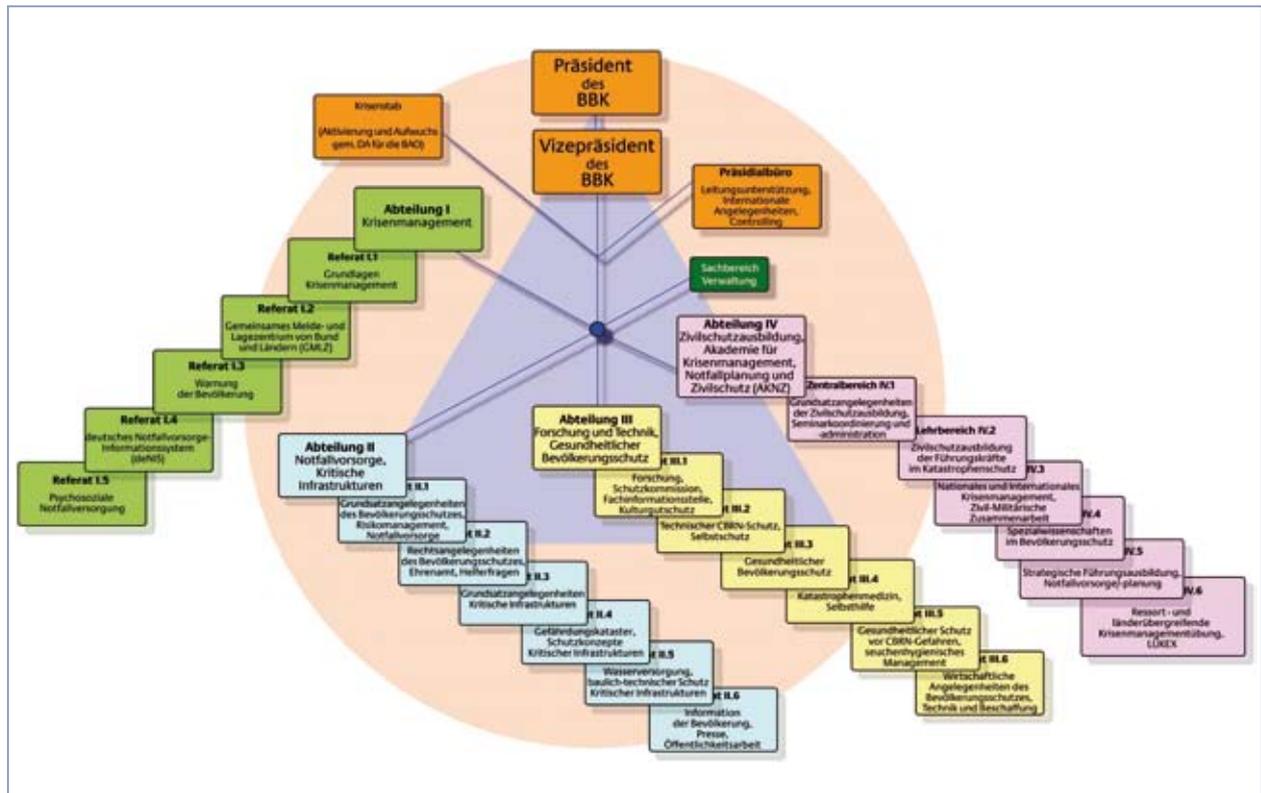
- fasst die bestehenden Erkenntnisse von Bund, Ländern und Privatunternehmen über Risiken und kritische Infrastrukturen zusammen und koordiniert Maßnahmen zu ihrem Schutz;
- wirkt an neuen Konzepten der Notfallvorsorge aus zentraler Sicht mit;
- nimmt bei außergewöhnlichen Schadenslagen Meldungen der betroffenen Dienststellen der Länder entgegen und führt sie in Lageberichten und -bildern zusammen, mit denen Dienststellen von Bund und Ländern sowie erforderlichenfalls auch Hilfsorganisationen und Privatunternehmen über wesentliche Entwicklungen aktuell informiert werden können;
- verschafft sich einen Überblick über eingesetzte und noch vorhandene Ressourcen und berät die Länder insbesondere über Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes;
- stellt Fachexperten und Fachexpertise zur Verfügung und betreibt Forschung, um auf wichtigen Gebieten der Notfallvorsorge den Ländern jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stehen zu können. Dies bezieht sich vor allem auf die im o. a. IMK-Beschluss genannten Bereiche ABC-Gefahren, terroristische Anschläge, Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz;
- koordiniert die Maßnahmen von Bund und Ländern, Feuerwehren und Hilfsorganisationen in der Wahrnehmung internationaler humanitärer Aufgaben;
- wirkt auf ziviler Seite an der Koordinierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit;

- unterhält mit der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz ein Kompetenzzentrum, in dem insbesondere die Führungskräfte im Bevölkerungsschutz sowohl im taktisch-operativen als auch im strategischen Bereich weitergebildet werden.

Die Kompetenz des BBK ist besonders bei überregionalen Krisen gefordert. Bei außergewöhnlichen Gefahren-/ Schadenslagen, die zur Wiederherstellung des „Normalzustandes“ besondere gesamtgesellschaftliche Anstrengungen erfordern, kann das Amt sowohl als Inhaber spezieller Fachexpertise als auch durch den Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen des Krisenmanagements (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, Deutsches Notfall-Informationssystem, Satelliten-Warnsystem, Zentrum zur psychologischen Notfallvorsorge) eine synergetische Ergänzung des Handelns der zuständigen Stellen des Bundes und des Landes bewirken. Das BBK stellt in diesen Fällen das gesamtstaatliche nichtpolizeiliche Lagebild zur Verfügung und nimmt die Geschäftsführung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern (IntMinKoGr) wahr, die in ihrer neuen Geschäftsordnung Entscheidungen der Krisenstäbe fachlich vorbereitet.



Organisation des BBK und wichtige Einzelaufgaben für das Krisenmanagement



80

Das BBK ist nach einer Organisationsanpassung 2007 in Leitungsbereich, Verwaltung und vier Fachabteilungen gegliedert. Bei der Vielfalt der Aufgaben sollen hier nur für das Krisenmanagement besonders wesentliche Funktionen im Überblick dargestellt werden. Differenzierte Artikel zu den einzelnen Abteilungen und ihren Aufgaben finden sich an anderer Stelle dieser Publikation.



Rund um die Uhr einsatzbereit: Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ)

Das **Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ)** ist mit einer aufwendigen technischen Ausstattung das Herzstück des nationalen nichtpolizeilichen Informationsverbunds und des Ressourcenmanagements im Katastrophen- und Krisenfall. Es erfüllt eine wichtige Scharnierfunktion sowohl im nationalen wie internationalen Bereich. Das Amt betreibt das „**Deutsche Notfall-Informationssystem deNIS II^{plus}**“, an das das BMI, alle Bundesländer und eine Reihe weiterer Behörden angeschlossen sind. Das System wird zunehmend stärker genutzt: Es ist vorgesehen, deNIS II^{plus} durch Anschluss kommunaler Dienststellen und weiterer Institutionen, u. a. der Hilfsorganisationen, noch zu erweitern. Zur weiteren Steigerung der Leistungsbereitschaft ist eine noch stringenter Strukturierung des Meldesystems nach gemeinsam definierten Kriterien vorgesehen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Koordination der **Warnung** mit dem „Satellitengestützten Warnsystem“ (SatWaS). Nachdem die frühere flächendeckende Sirenenwarnung abgeschafft worden ist, bietet das System die Möglichkeit, bei unterschiedlichen Gefahrenlagen sekundenschnell differenzierte Informationen über die öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunkanstalten, Internetportal-Betreiber und Presseagenturen an die Bürger weiter zu geben. Das System hat gegenüber der Sirenenwarnung den Vorteil, dass weiterführende Zusatzinformationen, differenzierte Gefahrendurchsagen und Verhaltensregeln weitergegeben werden können. Gerade mit der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeiten von SatWaS für die Länder und der damit verbundenen Möglichkeit der Warnung bei („friedensmäßigen“) Katastrophen wird der Weg vom Zivilschutz zum gemeinsamen Bevölkerungsschutz exemplarisch verdeutlicht.



Die **psychosoziale Notfallvorsorge (PSNV)** wurde zu einem integralen Bestandteil der Gefahrenabwehr weiterentwickelt. Das BBK sieht seine Rolle hier in der Koordination und Vermittlung geeigneter Hilfeleistung und Betreuung für Opfer und Angehörige von schweren Unglücksfällen im In- und Ausland. Bei der Tsunami-Katastrophe in Südostasien Ende 2004 war das BBK in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundeskriminalamt, anderen Bundesbehörden, den Ländern, Hilfsorganisationen und Fachverbänden der Psychologie und Psychiatrie in das Krisenmanagement eingebunden. Das BBK führt derzeit eine Konsensus-Konferenz im Bereich der psychosozialen Notfallversorgung mit dem Ziel durch, die Qualität der in Deutschland vorhandenen Versorgungsangebote für Betroffene und Angehörige der Opfer von Unglücksfällen und Terroranschlägen sowie auch für Einsatzkräfte sicherzustellen. Das Amt will ergänzende Forschungsprojekte anregen, beispielsweise auch zu der Frage, inwieweit Anti-Stress-Trainingsprogramme wirken.

Für den Bereich der **Kritischen Infrastrukturen**⁴ erstellt das Amt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Institutionen Gefährdungs- und Risikoanalysen. Im Rahmen der Dienstleistungs- und Beratungskompetenz ist durch BMI, BKA und BBK ein **Basisschutzkonzept** erstellt worden, das eine Klassifizierung der gefährdeten Bereiche, eine Analyse des Schutzbedarfs und Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele enthält. Das Konzept beschreibt Mög-

lichkeiten des personellen und materiellen Schutzes gefährdeter Anlagen und gibt Empfehlungen für Notfallplanungen.

Das BBK nutzt dazu die in der Behörde vorhandene Fachkompetenz von 25 verschiedenen wissenschaftlichen Professionen und vielen externen Partnern. Der Risiko- und Krisenkommunikation kommt dabei besondere Bedeutung zu. Das Konzept sieht Maßnahmen einer kontinuierlichen Überprüfung und Qualitätssicherung im Rahmen eines dynamischen Prozesses (Regelkreislauf von Planung, Umsetzung, Analyse und Nachsteuerung) vor. Das Projekt ist durch Sachverstand aus der Wirtschaft gefördert und begleitet worden. Der hohe Sicherheitsstandard der Infrastrukturen ist auch ein Qualitätsmerkmal für den Standort Deutschland und liegt im Interesse der Bürger und Bürgerinnen des Landes. Für die Unternehmen ist die Aufrechterhaltung und Weiterführung des Betriebes auch in Krisenzeiten von existenzieller Bedeutung („Business Continuity“). Deshalb sind von dem Basiskonzept „**Empfehlungen für Unternehmen**“ abgeleitet worden. Der dahinter stehende analytische und planerische Aufwand ist angesichts der Gefährdungslage, der zunehmenden Verletzlichkeit der modernen Industriegesellschaft und der Komplexität der Kritischen Infrastrukturen erforderlich und trägt der gestiegenen Nachfrage nach solchen Konzepten Rechnung.

Zu den Aufgaben des BBK im Rahmen strategischer Notfallvorsorge gehören **Forschungsprojekte** und **technische Weiterentwicklungen**. Dazu werden u. a. Konzepte zur Harmonisierung von Maßnahmen im **gesundheitlichen Bevölkerungsschutz** erarbeitet. Dazu zählen Grundfragen der Katastrophenmedizin, des seuchenhygienischen Managements und der präklinischen Versorgung der Bevölkerung bei besonderen Schadenslagen. Rechtzeitig vor der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 wurden in Arbeitsgruppen des AK V unter maßgeblicher Beteiligung bzw. Leitung des BBK detaillierte Konzepte für die Versorgung bei einem **Massenanfall von Verletzten** (MANV) und für Dekontaminationsmaßnahmen bei Freisetzung radioaktiver, infektiöser oder chemischer Stoffe erarbeitet. Die Erfahrungen aus der Vorbereitung und Durchführung der Fußball-WM werden den Veranstaltern vergleichbarer internationaler Großveranstaltungen zur Verfügung gestellt; so soll ein vom BBK in Kooperation mit weiteren Partnern entwickeltes und beschafftes Fernmessgerät zur Analyse von Giftstoffen in der Luft zur Überwachung von Stadien und „Fan-Meilen“ eingesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der Vorsorge für den Pandemiefall hat das BBK gemeinsam mit dem Landesgesundheitsamt des Landes Baden-Württemberg und einer Reihe von Unternehmen ein **Handbuch „Betriebliche Pandemieplanung“** erarbeitet, das den zuständigen Führungskräften der Wirtschaft als Ratgeber und Planungshilfe dienen soll.

Als Teil seines originären Zivilschutzauftrages, aber auch mit Blick auf Einsatzmöglichkeiten im „zivilen“ Krisenfall hat das BBK das **Ausstattungskonzept** einer Neuorientierung unterzogen. Der Bund wird sich zunehmend vermehrt im Bereich neuer Bedrohungslagen, die spezielle Fähigkeiten erfordern, engagieren. Im ABC-Schutz bündelt das BBK Expertenwissen und Kapazitäten u. a. auch im Rahmen des Einsatzes der **„Analytical Task Forces“**. Derzeit liegt ein Schwerpunkt noch im chemischen Bereich, die Fähigkeiten sollen jedoch auch im Hinblick auf B-Gefahren erweitert werden, nachdem eine terroristische Bedrohung auch in diesem Bereich nicht mehr ausgeschlossen werden kann.

Einen beachtlichen Beitrag zum Rettungsdienst leisten die an 12 Standorten eingesetzten **Zivilschutzhubschrauber** des BBK. Die orangefarbenen Rettungsflyer wurden im Jahr 2007 rund 16.700 Mal zum Einsatz bei Notfällen gerufen.



Einen wichtigen Beitrag zum Rettungsdienst leisten die an 12 Standorten eingesetzten Zivilschutzhubschrauber des BBK: Allein im Jahr 2007 wurden sie rund 16.700 Mal zu Einsätzen bei Notfällen gerufen.



Titelbild des Handbuchs „Schutz und Hilfe für die Bevölkerung“



LÜKEX 2007: Präsident und Vizepräsident bei einer Lagebesprechung im BBK-Krisenstab

Die zum BBK gehörende **Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz** (AKNZ) nimmt als zentrale Fortbildungseinrichtung eine Schlüsselrolle in einem integrierten und effizienten Gefahrenabwehrsystem ein. Die Ausbildung wird thematisch an sicherheitspolitische Rahmenbedingungen und aktuelle Herausforderungen angepasst. Krisenmanagement in besonderen Lagen nimmt einen hervorragenden Platz ein. Aus der Vielzahl der Ausbildungs- und Übungsvorhaben seien die vorbereitenden Veranstaltungen für Entscheidungsträger der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und dem G-8-Gipfel 2007 exemplarisch herausgehoben. Die positiven Reaktionen aus Ländern, Kommunen und Hilfsorganisationen zeigen, dass sowohl Themenauswahl (u. a. Krisenmanagement, ABC-Vorsorge, Katastrophenmedizin, Massenansturm von Verletzten, Dekontamination, Psychosoziale Notfallversorgung) als auch die Art der Vermittlung des Stoffes in Übungen und speziellen Coaching-Veranstaltungen als zielführend und wertvoll für die Einsatzvorbereitungen angesehen wurden.

Die Ausbildung des mit zivil-militärischer Zusammenarbeit (ZMZ) befassten Personals in der Bundeswehr und den zivilen Behörden hat mittlerweile einen festen und anerkannten Platz im Seminarangebot. Die seit Jahren durch gemeinsame Seminare und Übungen (Großschadenslagen) verfestigte vertrauensvolle Zusammenarbeit der AKNZ mit der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPOL) in Münster trägt wesentlich zum gegenseitigen Verständnis zwischen polizeilichen und nichtpolizeilichen Führungskräften in der Gefahrenabwehr insbesondere in Krisenlagen bei.

Durch eine Projektgruppe des BBK werden seit 2004 in grundsätzlich zweijährigem Rhythmus auf strategischer Ebene **länderübergreifende Krisenmanagementübungen** (LÜKEX) vorbereitet und durchgeführt.

In diesen Übungen, bei denen im Rahmen eines Netzwerkes Krisenstäbe des Bundes und der Länder mit Hilfsorganisationen, Verbänden und Privatunternehmen zusammenarbeiten, werden nationale Herausforderungen bei Großschadenslagen oder Gesundheitsgefahren geübt. Die Übung des Jahres 2007 stand im Zeichen einer weltweiten Influenzapandemie, der nächsten Übung wird ein Szenario mit radiologischen Gefahren bei Terroranschlägen zu Grunde liegen.

Das politische Programm des BMI zur Optimierung des nationalen Krisenmanagements in Deutschland ist weit fortgeschritten. Ergänzend zu den bewährten Krisenmanagement-Seminaren für alle Verwaltungsebenen wird die AKNZ daher künftig verstärkt spezielle Coaching-Veranstaltungen für Entscheidungsträger aus Bundes- und Landesressorts sowie für Landräte und Oberbürgermeister anbieten, in denen – szenarienorientiert – Grundsätze der Stabsorganisation, Entscheidungsfindung und Führungsverhalten in Krisen vermittelt und trainiert werden. Im Sinne der Public Private Partnership sind diese Veranstaltungen auch offen für den Leitungsbereich von Unternehmen der kritischen Infrastrukturen.

Krisenmanagement endet nicht an den nationalen Grenzen. Auch innerhalb der Europäischen Union ist die Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten eine Selbstverständlichkeit. Das BBK nimmt hier als nationaler Ansprechpartner im Gemeinschaftsverfahren eine wichtige Rolle ein, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit dem Monitoring and Information Centre (MIC) der Europäischen Kommission und durch Ausbildung der bei multinationalen Einsätzen als strategisches Führungspersonal eingesetzten Kräfte (High Level Course) an der AKNZ.⁵

Fazit und Ausblick

In unserem föderalen Staat sind Bund und Länder gemeinsam für die Sicherheit der Bevölkerung verantwortlich. Dazu ist das Vernetzen der Kapazitäten von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Hilfsorganisationen und Privatunternehmen erforderlich. Das BBK sieht hier seine Rolle als Zentralstelle im Rahmen des strategischen Krisenmanagements. Es will allen Akteuren im Bevölkerungsschutz Deutschlands ein wichtiger und verlässlicher Partner sein. Es ist zu begrüßen, dass sich die für die Zusammenarbeit zuständigen Gremien im Sinne der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für eine Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen im Zivil- und Katastrophenschutz aussprechen.

Zum Autor: Christoph Unger ist Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bonn

¹ Beschlüsse der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 06.06.2002, TOP 23, und vom 06.12.2002, TOP 36, „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“

² Beschlussniederschrift über die Besprechung der Regierungschefs der Länder vom 27. März 2003, TOP 2

³ zuletzt: Umlaufbeschluss des Arbeitskreises V („Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“) der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 01.04.2008: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland; Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen

⁴ Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. Es handelt sich insbesondere um Einrichtungen aus den Bereichen Energieversorgung, Telekommunikation und Informationstechnik, Versorgung mit (überlebens-) wichtigen Gütern, Transport- und Verkehrswesen, Gefahrenstoffe, Finanz-, Geld und Versicherungswesen, Behörden und öffentliche Verwaltung, herausragende Kulturgüter

⁵ Entscheidung des Rates vom 8. November 2007

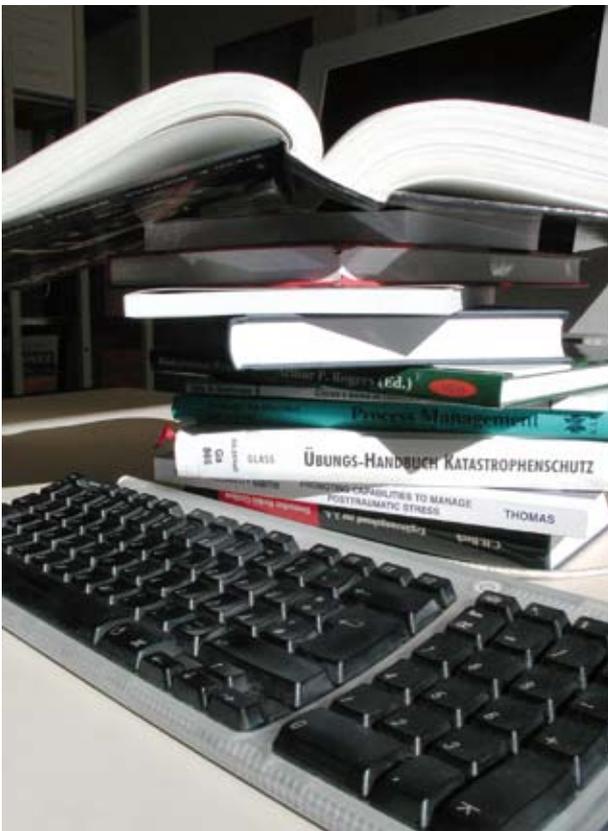
Fachkonzeption im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – wichtiger Aspekt der Vorsorge im Krisenmanagement

Dr. Karsten Michael

Ein Feinmechanikermeister gab mir den Rat: „Wenn mal wenig zu tun ist, mach Dir Werkzeuge!“ Dieser Gedanke der Vorsorge, also des Sorgetragens für zukünftige Herausforderungen und das Vorbereiten auf deren Bewältigung, ist ein wichtiger Aspekt des Krisenmanagements im weiteren Sinne. Er verlangt vorausschauende Planung auf der Grundlage der Erfahrungen vergangener Krisen, der Analyse kausaler Zusammenhänge und der Entwicklung von Modellvorstellungen. Daraus abgeleitet müssen die richtigen „Werkzeuge“ in Art und Zahl geschaffen und bereitgelegt werden, um dann im Krisenfall ausreichend Handlungsoptionen verfügbar zu haben und effektiv wirken zu können. Insbesondere im wissenschaftlichen, technischen und konzeptionellen Bereich wirkt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als „Werkzeugmacher“.

Information und Wissen – Erfolgsfaktoren im Krisenmanagement

85



Kenntnis in der Sache ist beim Krisenmanagement ein Erfolgsfaktor. Dabei lassen sich die generellen von den speziellen, auf die Schadenslage bezogenen Informationen unterscheiden. Bereitstellung von generellen Informationen für alle im Bevölkerungsschutz Mitwirkenden leistet das BBK durch seine **Fachinformationsstelle**. Angeboten werden hier Online-Recherchen im Bestandskatalog mit über 50.000 Medieneinheiten, Fernleihe und Aufsatzversand, Recherchen und Fachauskünfte. Ergänzend stehen ein Begriffskatalog mit häufig verwendeten Definitionen und ein Wörterbuch Deutsch-Englisch für Fachbegriffe des Zivil- und Katastrophenschutzes online bereit.

Die **Fachberater** des BBK halten in den naturwissenschaftlichen Disziplinen Physik, Chemie, Biologie und Medizin Fachexpertise vor. Diese Beratungs- und Urteilsfähigkeit stützt sich neben der unmittelbar verfügbaren Fachinformation insbesondere auf enge Kontakte in hoch qualifizierten Netzwerken. Damit steht auch für den Krisenfall Fachberatung für die Stäbe in BMI und BBK bereit. Aus ihrer Funktion heraus geben die Fachberater ebenso Impulse für die Erhebung und Formulierung von Forschungsbedarf.

Die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bevölkerungsschutz ist ein weiteres Instrument des BBK, Fähigkeitslücken zu schließen. Beraten durch die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern werden förderungswürdige Forschungsthemen identifiziert und angestoßen. Dem Praxisbezug und der sich der eigentlichen Projektlaufzeit anschließenden Umsetzungsphase kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Als Fachberatung im weiteren Sinne ist auch die Erstellung von **Leitfäden und Handbüchern** zu ausgewählten Themen des Krisenmanagements zu sehen. Diese Leitfäden geben Entscheidungsträgern Informationen zur Vorbereitung auf und zur Bewältigung von Krisen. Ein Beispiel ist das Handbuch „Betrieb-

Konzeption und Technologie

Ähnliche Schadenslagen erlauben ähnliche Bewältigungsstrategien. Gemeinsame Merkmale zu identifizieren, eröffnet die Möglichkeit, eine fähigkeitsorientierte Perspektive für die Analyse und vorausschauende Planung einzunehmen. Dabei leiten sich aus einer Fähigkeit zur Schadensbewältigung und zum Krisenmanagement nicht nur rein technische Forderungen ab. Sie enthält ebenso die Komponenten Information, Erfahrung, Qualifikation (und Zahl) der Akteure, Infrastruktur und Versorgung, technische Lösungen sowie Konzeption. Die Konzeption hat hierbei insofern eine besondere Bedeutung, als sie die gedankliche Klammer aller relevanten Zusammenhänge bildet und sich die notwendige (Weiter-)Entwicklung der anderen Komponenten aus ihr ableiten lassen müssen. Bei der **Erstellung von Konzepten** zur Bewältigung außergewöhnlicher Schadenslagen wirkt das BBK als Zentralstelle koordinierend, stößt die Konzepterstellung an, moderiert den Abstimmungsprozess und stellt ein Fortschreiben sicher. Beispiele dafür sind die Arbeiten zum Massenansturm Verletzter, die Empfehlungen für Führungskräfte im Zusammenhang mit der Vogelgrippe und die Mitwirkung an einer einheitlichen Krankenhausalarmplanung.

liche Pandemieplanung“: Ein praktischer Ratgeber, der Betrieben hilft, sich auf die Auswirkungen einer Pandemie angemessen vorzubereiten und während der Pandemie richtig zu reagieren. So können der betriebswirtschaftliche und der volkswirtschaftliche Schaden gleichermaßen klein gehalten werden. Wenn sich auch die Entstehung einer Pandemie vermutlich kaum verhindern lassen wird, sobald ein dazu befähigtes Virus einmal in der Welt ist, so kann über ausreichende Vorsorge in der Pandemieplanung die Ausbreitung verlangsamt, die Erkrankungs- und Sterberate vermindert, die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Produkten und Dienstleistungen sichergestellt und damit der Schaden insgesamt beschränkt werden.

Die Notwendigkeit der Erarbeitung von umfassenden (nationalen) Konzepten sei kurz am Beispiel von Schadenslagen mit chemischer, biologischer, radiologischer oder nuklearer Gefährdung – kurz CBRN-Lagen – skizziert. Die Bewältigung einer solchen Lage stellt hohe Anforderungen an die Verfahrenstechnik. Die besonderen Wirkungen und Auswirkungen (physisch wie psychologisch), die von einem CBRN-Ereignis ausgehen können, verlangen die rasche und im Ergebnis stets verlässliche Feststellung der Gefährdungspotentiale. Gerade dem einer CBRN-Lage in aller Regel innewohnende Eskalationspotential und ihrer verfahrenstechnischen Komplexität kann nur mit einer Führungs- und Einsatzorganisation erfolgreich begegnet werden, der ein gleiches Verständnis der Aufgabenbewältigung auf allen beteiligten Ebenen und in allen Fachrichtungen zugrunde liegt. Das schließt die Anwendung einheitlicher und damit auch vergleichbarer Einsatzverfahren ein.

Für die Erstellung eines erfolgreichen Konzepts muss der Balanceakt gelingen, die theoretisch denkbar beste Lösung mit dem – insbesondere technologisch – Realisierbaren in Einklang zu bringen. Hier knüpft

die zu leistende Arbeit an die im vorangehenden Absatz „Information und Wissen“ beschriebenen Kompetenzen an. Fachexpertise, Marktkenntnis und das Initiieren von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben erlauben das gezielte Schließen von Fähigkeitslücken, die sich aus einem Soll-Ist-Vergleich ergeben, der auf Basis eines Konzeptes oder aus den Vorüberlegungen dazu angestellt wurde. Beispiel hierfür ist das passive Infrarot-Fernerkundungssystem „SIGIS“, das es den vom Bund aufgestellten Analytischen Task Forces ermöglicht, Gefahrstoffwolken zu detektieren und deren Ausbreitungsdynamik aus mehreren

Kilometern Entfernung zu verfolgen. Aus konzeptionellen Überlegungen heraus entstand hier zunächst die grundsätzliche Notwendigkeit, Spezialkräfte mit besonderen analytischen Fähigkeiten zur Beratung der Einsatzleitung bei komplexen CBRN-Lagen aufzustellen, die Analytischen Task Forces. Für die spezielle Fähigkeit der Fernerkundung aus sicherer Entfernung waren technologische Lösungen sichtbar, die sodann im Rahmen eines Forschungsvorhabens bis zur Anwendungsreife entwickelt und schließlich in Form der Beschaffung und Auslieferung von „SIGIS“ realisiert wurden.



Biologische Probenentnahme unter Schutzausrüstung



B-Probennahmerucksack

Technik und Ausrüstung

Zur erfolgreichen Bewältigung von Schadenslagen gilt es, gerüstet zu sein. Jede Fähigkeit, deren Aufbau vergleichbar lang oder länger dauert als die Vorwarn- oder typische Eskalationszeit einer Gefahr, muss zuvor errichtet werden. Andernfalls kann sie im Ereignisfall nicht rechtzeitig zur Anwendung gebracht werden. Insbesondere Technik und Ausrüstung müssen in aller Regel vorab beschafft und vorgehalten werden. Welche Investition hier angemessen und welche Kapitalbindung sinnvoll ist, hängt von vielen Faktoren ab. Ausgangspunkt ist in der Regel eine Risikoanalyse; aus dem festgelegten Schutzniveau oder den Schutzziele, dem Schutzkonzept sowie dem technologisch Realisierbaren leitet sich der Bedarf ab.

Von besonderem Bundesinteresse sind hier die außergewöhnlichen Schadenslagen. Diese haben typischer Weise eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit verbunden mit einem hohen Schadenspotential. Von Seiten des Bundes werden daher die Einrichtungen und Einheiten des Katastrophenschutzes der Länder verstärkt (Gemäß Zivilschutzgesetz der „Katastrophenschutz im Zivilschutz“). Diese Verstärkung umfasst mehrere Tausend Einsatzfahrzeuge aus den Bereichen CBRN-Schutz, Sanitätswesen, Betreuung und Brandschutz sowie die dazugehörige zivilschutzbezogene ergänzende Ausbildung der Besatzungen. Der Schwerpunkt liegt hier auf Fähigkeiten zur Bewältigung eines Massenankfalls von Verletzten und komplexer CBRN-Lagen.



ABC-Erkundungskraftwagen in Bonn-Dransdorf



Einer der 16 neuen Zivilschutz-Hubschrauber des Bundes vom Typ EC 135

Hinzu kommen die Zivilschutzhubschrauber des Bundes, die zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft in die alltägliche Gefahrenabwehr eingebunden sind, dort Aufgaben der Luftrettung übernehmen, bei außergewöhnlichen Schadenslagen jedoch auch für die Aufklärung, zur Lenkung von Bevölkerungsbewegungen und zum Lufttransport eingesetzt werden können.

Ist eine solche Lage geprägt von einem Massenanfall Verletzter, kann auch der Verbrauch an Arzneimitteln und Sanitätsmaterial derart ansteigen, dass eine kontinuierliche Versorgung über die üblichen Nachschubwege gefährdet ist. Dem kann mit ausreichender Pufferung über erhöhte Lagerbestände begegnet werden. Bund und Länder sorgen daher in Form einer kooperativen Sanitätsmittelbevorratung in Form mehrerer Dutzend, über die Fläche der Republik verteilter und weitgehend in die Wälzung an Krankenhausapotheken integrierter Sanitätsmaterialpakete vor.

Fazit

Viele Werkzeuge liegen bereit. Einige müssen weiter geschärft, andere ergänzt werden. Dabei muss der Blick stets auch auf die zukünftigen Herausforderungen gerichtet sein. Nur so können wir uns auf den Erhalt der richtigen Werkzeuge konzentrieren, rechtzeitig von unbrauchbar gewordenen trennen und gezielt neue schaffen.

Der Schutz Kritischer Infrastrukturen – Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Wirtschaft im Rahmen einer gesamtstaatlichen Notfallvorsorge

Dr. Wolfram Geier

Sicherheits- und Notfallvorsorge sind aufgrund der komplexen und nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringenden Materie gesamtstaatliche Aufgaben, an der alle relevanten gesellschaftlichen – staatlichen, öffentlichen und privaten – Akteure partizipieren. Dies trifft sowohl auf die vorsorgenden und planerischen Maßnahmen im Rahmen der Zivilen Verteidigung und damit des Zivilschutzes (vgl. hierzu § 1 Abs. 1 ZSG) zu als auch auf die präventiven und vorsorgenden Aktivitäten zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Gefahren, die durch extreme Naturereignisse, technisches und menschliches Versagen oder aber bewusste soziale Fehlhandlungen, wie Sabotage oder Anschläge, verursacht werden.

Die Bevölkerung hoch entwickelter Gesellschaften, Hauptgegenstand und Auftraggeber staatlichen Handelns, ist heute mehr denn je von technischen, ökonomischen, sozialen und administrativen Dienstleistungen und der Verfügbarkeit umfassender infrastruktureller Versorgungsleistungen abhängig.

Dies äußert sich in Einstellungen, die auf Knopfdruck gesicherte Energie in Form von elektrischem Strom, Gas und Mineralöl, ungestörten Zugang zu schnellen Informationstechnologien und Kommunikationsnetzen, beruflicher und private Mobilität mit allen Verkehrsträgern einschließlich sicherer Lieferketten für Nahrungsmittel und andere Verbrauchsgüter, sowie



Kritische Infrastruktur: Großbrand in einem Tanklager



Kritische Infrastruktur: Abflugebene des Flughafens Hamburg

ein grundsätzlich funktionierendes Gesundheitswesen, stabile Regierungen und verlässliche Verwaltungen erwarten und zur Verfügung gestellt haben möchten. Etwas anderes erscheint kaum vorstellbar, staatlich verordnete Stromabschaltung, oder Rationierung von Trinkwasser und generelle Versorgungsengpässe erinnern an Bilder aus einer anderen Welt.

In einem Land wie Deutschland sind Infrastrukturen die Lebenslinien einer hoch technisierten, arbeitsteilig organisierten, modernen Gesellschaft und daher von essentieller Bedeutung, und erst außergewöhnliche Ereignisse, wie das Elbehochwasser 2002, die Sommerhitze 2003, der Stromausfall im Münsterland 2005, der an der Ems verursachte Stromausfall in halb Europa 2006 oder auch die Einstellung des Schienenverkehrs während des Sturms „Kyrill“ im Januar 2007 haben gezeigt, wie sich Störungen dieser vitalen Lebensadern auf das private und öffentliche Leben auswirken können und dass es vielfältige Ursachen und Risiken gibt. Je komplexer die Systeme und je intensiver die Abhängigkeit der Systeme voneinander sind, umso gravierender sind Auswirkungen bei Störungen oder Ausfall von wichtigen Infrastrukturen. Dem Schutz dieser so genannten Kritischen Infrastrukturen kommt daher heute und erst recht in der Zukunft eine besonders hohe Bedeutung zu. Nach einer Übereinkunft der Regierungsressorts aus dem Jahr 2003 zählen in Deutschland zu Kritischen Infrastrukturen (KRITIS):

Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.

Mit dieser Definition wird die Bedeutung Kritischer Infrastrukturen für die Funktionsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft noch einmal hervorgehoben: Ihre Kritikalität bestimmt sich insbesondere durch die Kategorien Versorgungsengpässe, die den Bürger unmittelbar, durch Engpässe bei Produktion und Erzeugung aber auch mittelbar treffen können, Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere schwerwiegende Folgen, zu denen psychologische Auswirkungen, beispielsweise nach der Zerstörung national bedeutender Bauwerke, ebenso zählen wie

ein Vertrauensverlust in das politische System, wenn etwa die Bürger das Gefühl haben, Entscheidungsträger seien nicht in der Lage, Katastrophenlagen zu bewältigen und die Bevölkerung angemessen zu schützen. In Deutschland werden die Kritischen Infrastrukturen derzeit in acht Sektoren untergliedert. Zu den Sektoren zählen:



Betrachtet man die einzelnen Sektoren, fällt auf, dass sich mehr als 80 Prozent der für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft notwendigen Infrastrukturen in ausschließlich privater Hand befinden oder von privaten bzw. privatisierten Unternehmen betrieben und gesteuert werden. Diese in den letzten Jahren sich deutlich entwickelnde Rahmenbedingung weist auf den klaren Gemeinschaftscharakter der Aufgaben zum Schutz Kritischer Infrastrukturen hin: Staat, Kommunen und Privatwirtschaft tragen hier eine gemeinsame Verantwortung als Teil der gesamtstaatlichen Sicherheits- und Notfallvorsorge für die Bevölkerung.

Alle zentralen staatlichen Maßnahmen zum Schutz Kritischer Infrastrukturen in Deutschland werden durch das Bundesministerium des Innern (BMI) koordiniert. Da es sich beim Schutz Kritischer Infrastrukturen um eine Schnittmenge der verschiedenen Sicherheitsaufgaben handelt, sind die zuständigen Fachabteilungen Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz, Öffentliche Sicherheit und IT sowie

die Geschäftsbereichsbehörden, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das Bundeskriminalamt (BKA) und die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) in diese Aufgaben primär eingebunden. Andere Ressorts und Geschäftsbereichsbehörden unterstützen je nach Bedarf.

Kooperation mit der Wirtschaft – wesentlicher Erfolgsfaktor zum Schutz Kritischer Infrastrukturen

Neben der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden ist aber ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Maßnahmen zum Schutz Kritischer Infrastrukturen die Kooperation mit der Wirtschaft, den konkreten Infrastruktur-Unternehmen und den Verbänden, mit denen potentielle Gefährdungen und Anfälligkeiten identifiziert, möglicher Schwachstellen analysiert und gemeinsam Projekte initiiert und umgesetzt werden.

Zu den konkreten Ergebnissen dieser Kooperationen gehören zum einen verschiedene Konzepte und Leitfäden, die jeweils unter Beteiligung von Behörden und Betreibern erarbeitet wurden (vgl. Basisschutzkonzept, Leitfaden für ein Risiko- und Krisenmanagement, Leitfaden Notstromversorgung u.a.). Zum

anderen hat sich inzwischen eine Tradition gemeinsamer Übungen, u. a. durch die nationale Stabsrahmenübung LÜKEX, entwickelt, an denen Bund, Länder, Kommunen und Infrastruktur-Unternehmen teilnehmen, um das öffentliche und unternehmerische Krisenmanagement aufeinander abzustimmen und die Zusammenarbeit bei Großschadensereignissen zu trainieren. Dabei berücksichtigen die Übungen die unterschiedlichen Szenarien und Risiken für Kritische Infrastrukturen: die extremen Naturereignisse, terroristische Anschläge, Unfälle und schwere Pandemien, die zu extremen Personalausfällen und damit zu Zusammenbrüchen von infrastrukturellen Dienstleistungen führen können.



Kritische Infrastruktur: Große Bahnhöfe sind sensible Knotenpunkte im Verkehrsnetz, die nur schwer geschützt werden können



Kritische Infrastruktur: Containerbrücken im Hafen Hamburg – eng vernetzte Logistik



Hohe Sicherheitsstandards und Schutzeinrichtungen an den Flughäfen – hier Passagierkontrolle in Hamburg

Das in den letzten Jahren deutlich gewachsene Politikfeld „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung ist Ausdruck einer neuen

Sicherheitspartnerschaft von Staat und Wirtschaft.

In vielen Gesprächen und Arbeitsgruppen mit Unternehmen hat sich dabei allerdings entgegen erster Annahmen gezeigt, dass häufig weniger technische Lösungen und Investitionen erforderlich sind, um den Schutz Kritischer Infrastrukturen zu verbessern, sondern dass im organisatorischen Bereich Defizite bestehen, die durch organisatorische Maßnahmen zu beseitigen oder zu minimieren sind. Zu diesen Defiziten gehören nicht selten fehlende Risikoanalysen, ein unzureichendes Risiko- und Krisenmanagement, nicht abgestimmte Koordination der Maßnahmen oder mangelhafte Kommunikation nach innen sowie nach außen zu externen Partnern wie Behörden, Hilfsorganisationen etc. Die Beseitigung dieser Mängel bzw. ihr effektiver Beitrag für die Vorsorgeplanung ist daher gar nicht hoch genug zu bewerten. Allerdings werden in einigen Fällen auch investive Maßnahmen erforderlich sein, die vom möglichen Verzicht auf Outsourcing von wichtigen Dienstleistungen über die Versorgung mit Notstromaggregaten

oder personellen Ressourcen bis hin zu neuen, leistungsfähigeren technischen Infrastrukturbereichen, wie neuen Netzkomponenten u.a. reichen. Daneben gibt es auch aus rein ökonomischer Sicht gewichtige Gründe, um genügend Ressourcen für die Sicherheit des Unternehmens und damit den Schutz der Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung zu stellen.

Die Einhaltung von Sicherheitsstandards wird sich tendenziell zu einer wichtigen Voraussetzung für den Export von Waren und Dienstleistungen entwickeln (s. Bestimmungen für den US-amerikanischen Markt). Vor allem aber in Krisenzeiten rechnen sich präventive Sicherheitsstrategien, wenn aufgrund vorausschauender Planungen zumindest die Kernprozesse eines Geschäftsbetriebes weiterhin aufrecht erhalten werden können und die Führungskräfte in der Lage sind, schnell sach- und damit auch kostenangemessene Entscheidungen zu treffen.

Insoweit können sich Investitionen in Sicherheit auch zu einem positiven Wettbewerbsfaktor entwickeln. Dies gilt für Unternehmen allgemein, insbesondere aber für Unternehmen der Kritischen Infrastrukturen, die dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft zu gewährleisten und in Krisenzeiten die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu ermöglichen, und die damit ihren Beitrag zur Inneren Sicherheit im Rahmen der gemeinsamen Sicherheitspartnerschaft sowie einer gesamtstaatlichen Notfallvorsorge leisten.

Moderne, für hoch entwickelte Gesellschaften lebenswichtige Infrastruktureinrichtungen können heute mehr denn je nur in einem internationalen Verbundsystem gewährleistet werden (s. europäischer Stromverbund UTCE).

Ohne grenzüberschreitende Vernetzung und Regelungen sind eine weitgehend störungsfreie Energieversorgung, vernetzte Verkehrswege, funktionierende Informations- und Telekommunikationseinrichtungen oder auch das hochkomplexe Finanz- und Zahlungssystem gerade im europäischen Raum nicht denkbar.



Kritische Infrastrukturen: Am 28. Juni 2007 geht der Reaktor in Krümmel nach einem Transformatorenbrand vom Netz



Kritische Infrastruktur: Umspannwerke – notwendige Schnittstellen in der Stromversorgung

Wichtige Meilensteine des Europäischen Programms zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (EPSKI) sind die „Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen“ sowie der derzeitige Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates über die Ermittlung und Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern“. Die Arbeit auf europäischer Ebene dient dem Ziel, den Schutz Kritischer Infrastrukturen und die damit verbundene Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen in den Mitgliedstaaten der EU auch im Gesamtbereich der Union nachhaltig zu gewährleisten. Daneben sind auch bilaterale Kooperationen und Vereinbarungen von großer Bedeutung, da sich konkrete Projekte bei echtem gegenseitigem Interesse grenzüberschreitend sehr gut realisieren lassen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe hat mit verschiedenen Nachbarstaaten Kooperationsabkommen geschlossen, die auch die Zusammenarbeit beim Schutz Kritischer Infrastrukturen als Teil einer internationalen gesamtstaatlichen Notfallvorsorge umfassen. Gerade beim Schutz der wichtigsten Kritischen Infrastrukturen wird die internationale Dimension effektiver Notfallvorsorgemaßnahmen für den Schutz der betroffenen Bevölkerung besonders deutlich.

Psychosoziales Krisen- und Katastrophenmanagement

Dr. Jutta Helmerichs



Flugzeug-Unglück bei Überlingen am Bodensee: Kränze neben den Trümmern am 4. Juli 2002, zwei Tage nach der Flugzeug-Katastrophe

94

Krisenstabspsychologie

Ein Beispiel dafür ist die Vorbereitung von Krisenstäben (Unternehmen, Öffentliche Verwaltung, Gefahrenabwehr) auf der Grundlage psychologischer Erkenntnisse. Um krisenspezifische Handlungskompetenz zu erwerben, d.h. Einzelne oder Gruppen auf Lösungsstrategien für unklare, dynamische und gefährliche Situationen mit hoher Komplexität vorzubereiten, werden psychologische Erkenntnisse zum Reaktions- und Entscheidungsverhalten von Menschen eingezogen (Dörner 1989). Des Weiteren wird Gruppenkompetenz vermittelt, werden Rollen- und Funktionsbewusstsein reflektiert, kommunikative Fähigkeiten in komplexen Anforderungssitua-

Die Anforderungsprofile im Krisen- und Katastrophenmanagement haben sich im Zuge der Modernisierungs- und Globalisierungsprozesse rasant verändert. Allein die Tatsache, dass die Auswirkungen von Krisen und Katastrophen in den meisten Fällen überregionale Folgen haben, fordert viele neue, interdisziplinär ausgerichtete Interventionen sowohl im öffentlichen Bereich als auch bei privaten Konzernen und Unternehmen. Eine weitere Veränderung im Anforderungsprofil der Prävention von Krisen und Katastrophen und des Krisen- und Katastrophenmanagements ist die seit geraumer Zeit erfolgende zunehmende Berücksichtigung von wissenschaftlichen Erkenntnissen aus Psychologie und Soziologie.

tionen und interdisziplinäre Sicht- und Denkweise geschult. So ist bspw. bekannt, dass Gruppen im Krisenfall bei identischer Entscheidungsanforderung andere Entscheidungen treffen als Einzelpersonen, dass die Fehlerrisiken, die vorbereitete Checklisten als Entscheidungshilfen in sich bergen, bei gleichzeitiger Berücksichtigung struktureller Aspekte (wie Teamstruktur, Informationstransfer etc.) verringert werden können oder dass die Nutzung systemischen Denkens Abläufe und Entscheidungsprozesse in komplexen Situationen verbessert (Kulmhofer 2007; Strohschneider 2003; Wissmann 2002).



Bahn-Katastrophe in Eschede am 3. Juni 1998

Psychosoziale Notfallversorgung

Ein weiteres Beispiel für die zunehmende Berücksichtigung psychologischer Erkenntnisse im Kontext von Krisen, schweren Unglücksfällen und Katastrophen ist die Entwicklung einer eigenen psychosozialen Versorgungsstruktur für Überlebende, Angehörige, Hinterbliebene, Vermisste, Zeugen und weitere Betroffene. Die psychosoziale Notfallversorgung (PSNV) beginnt bereits in der Notfallsituation und ergänzt somit die medizinische und technische Hilfeleistung. Auf die europäischen Länder bezogen lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre der Aufbau spezieller Fachdienste wie psychosoziale Kriseninterventionsteams im Rettungsdienst (KIT), Notfallseelsorge und Notfallpsychologie beobachten (Krüsmann & Müller-Cyran 2005; Lueger-Schuster et al. 2006; Seynaeve et al. 2001; WHO 2003). In Deutschland sind diese Fachdienste der psychosozialen Notfallversorgung mittlerweile fast flächendeckend verfügbar und haben sich in der Praxis im Individualnotfall und

bei Großschadenslagen im Inland (wie ICE-Unglück Eschede 1998, Amoklauf Erfurt 2002, Flugzeugkollision Überlingen 2002, Flut 2002, Eissporthalleneinsturz Bad Reichenhall 2006, Transrapid-Unglück im Emsland 2006) bewährt. Ihre Leistungsfähigkeit und Effektivität wurde und wird wissenschaftlich evaluiert (Beerlage et al. 2006a und 2006b; Butollo et al. 2006). Fachliche Grundlage für Aufbau und Tätigkeit dieser Dienste der psychosozialen Notfallversorgung ist insbesondere die Psychotraumatologie, die internationale und auch nationale wissenschaftliche Erkenntnisse zu psychosozialen Belastungen und Traumafolgestörungen bereitstellt. Ein wesentlicher Befund ist, dass die psychosozialen Folgen der Extremerfahrung Unglücksfall oder Katastrophe sehr vielfältig sein können. Sie sind abhängig von ganz verschiedenen Faktoren wie Art des Unglücks (z.B. Terroranschlag, Naturkatastrophe), Schweregrad (Anzahl der Verletzten, Verletzungsgrad) und Dauer (Verkehrsunfall,

Erdbeben) sowie Risiko- und Schutzfaktoren der betroffenen Personen und der Reaktion der Umwelt unmittelbar nach dem Ereignis. Entsprechend muss, ergänzend zu der Unterstützung, die Betroffene im Familien- und Freundes- und Kollegenkreis erhalten, akut, mittel- und längerfristig ein gut aufeinander abgestimmtes Netz an qualifizierten Betreuungs- und Versorgungsangeboten verfügbar sein (Bengel 2004; Helmerichs 2002, 2005 und 2007; Hannich 2004; Beerlage et al. 2006a und 2006b; Krabs-Höhler & Müller-Lange 2006; Hobfoll et al. 2007; Müller-Lange 2006).

Parallel dazu widmet sich die psychotraumatologische Forschung, aber auch die Arbeits- und Organi-

sationspsychologie seit einigen Jahren verstärkt den berufsbedingten Belastungen und einsatzbezogenen psychischen Belastungen und Erkrankungen von Einsatzkräften sowie den Möglichkeiten und Methoden der Stressverarbeitung. Das von verschiedenen Forschergruppen entwickelte Maßnahmenpaket der psychosozialen Prävention im Einsatzwesen konzentriert sich auf Nachsorgeangebote, die mit einem gewissen zeitlichen Abstand zum belastenden Einsatz bereitzustellen sind (Sekundäre Prävention), vor allem aber auf unterschiedliche vorbereitende Maßnahmen im Bereich der Aus- und Fortbildung, der betrieblichen Organisationsstruktur und der Gesundheitsförderung (Primäre Prävention) (Beerlage et al. 2008; Butollo et al. 2006).



Panik und Panikprävention

Als drittes Beispiel soll hier die Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse beim Thema Panik- und Panikprävention genannt werden. Diese spielten jüngst neben Erkenntnissen aus Computersimulationen von menschlichem Fluchtverhalten und Evakuierungen, die im Rahmen der Vorbereitung der FIFA Fußballweltmeisterschaft 2006 in Zusammenhang mit der Diskussion um die Stadiensicherheit eine Rolle (Helbing et al. 2002).

Die Sozialwissenschaften konzentrierten sich auf die Frage, in wieweit das Verhalten von panisch reagierenden Menschenmengen prognostiziert werden kann und steuerbar ist.

Massenpanik: Katastrophe im Brüsseler Heysel-Stadion am 29. Mai 1985

Festzustellen ist, dass eine hohe Panikerwartung bei Unglücksfällen und Bedrohungssituationen in der öffentlichen Wahrnehmung besteht. Tatsächlich sind Panikreaktionen größerer Menschenmengen jedoch vergleichsweise selten, Beteiligte bei Schadensereignissen und Krisen reagieren zumeist rational und prosozial. Dieses Ergebnis zeigte sich auch bei der Auswertung von 324 Evakuierungsberichten nach dem Terroranschlag auf das World Trade Center im September 2001 (Blake et al. 2004). Auch haben präventive Maßnahmen, die vor Bedrohungssituationen ergriffen werden, und zu denen beispielsweise bauliche Maßnahmen, die Kennzeichnung von Notaus-

gängen, die Vorbereitung von automatischen und adaptiven Fluchtleitsystemen, die Festlegung von Verantwortlichkeiten bei Rettungs- und Aufsichtspersonal, die psychische Vorbereitung der Rettungskräfte, die Vorbereitung eindeutiger Handlungsanweisungen u.v.a.m. gehören, hohe Erfolgchancen. Dennoch wurden Empfehlungen für die Intervention bei eingetretener massiver Panik erarbeitet. Dazu gehören beispielsweise: Aufmerksamkeit herstellen und binden, klare Information und eindeutige Handlungsanweisungen geben, soziale Motive fördern, Hinweise wiederholen, Mengen teilen (Lasogga & Gasch 2007).

Reaktionen und Bedarf der Bevölkerung in Krisen – Beispiel Übung LÜKEX 2007

Ein viertes Beispiel für die Berücksichtigung psychologischer und soziologischer Erkenntnisse im Krisen- und Katastrophenmanagement lässt sich im Rückblick auf die Übung LÜKEX 2007 und die hier bearbeitete Thematik „Pandemie“ geben. So erforderte es die Übungsannahme von über 100.000 Toten innerhalb kürzester Zeit und damit einem Mehrfachen an anzunehmenden trauernden Familienangehörigen, einer verunsicherten Bevölkerung und zugleich hoch und mehrfach belasteter und im Dauereinsatz befindlicher Einsatzkräfte, den Aufbau von Angebots- und Managementstrukturen für eine kontinuierliche Information der Bevölkerung und Maßnahmen der psychosozialen Notfallversorgung einzubeziehen. Auch die Vorbereitung und Durchführung zentraler kirchlicher und staatlicher Trauerfeierlichkeiten wäre zu berücksichtigen. Als besonders problematisch erwies sich, dass wissenschaftlich ausreichend fundierte

Planungs- und Handlungsgrundlagen für diese Maßnahmen nicht gegeben sind: Die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern beschreibt in ihrem Evaluationsbericht zur LÜKEX 2007 Handlungsbedarf insbesondere bezogen auf zwei Fragestellungen: 1. Es liegen keine ausreichenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Abschätzung des Schutz-, Flucht- und Unterstützungsverhaltens der Bevölkerung in vergleichbaren Krisensituationen sowie zum Verlauf und Muster der Belastungsakkumulation in lang andauernden Bedrohungslagen vor. 2. Zur Erfassung der Rate psychosozial hoch belasteter Bürger und damit zur Bedarfsplanung für Angebote psychosozialer Notfallversorgung sind keine (einsatz-)praxistauglichen Screeningverfahren verfügbar. LÜKEX 2007 offenbarte somit umschriebene Forschungslücken.

Literatur

Beerlage I, Hering Th, Nörenberg L. (2006a) Entwicklung von Standards und Empfehlungen für ein Netzwerk zur bundesweiten Strukturierung und Organisation psychosozialer Notfallversorgung. Schriftreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern. Herg. v. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Auftrag des BMI. Neue Folge Band 57, Bonn

Beerlage I, Hering Th, Springer S, Arndt D, Nörenberg L (2006b) Entwicklung von Rahmenplänen zur Umsetzung von Leitlinien und Standards zur Sicherstellung, Vernetzung und strukturellen Einbindung Psychosozialer Notfallversorgung für Einsatzkräfte der polizeilichen und nicht polizeilichen Gefahrenabwehr. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Endbericht, Bonn

Beerlage I, Hering Th, Springer D, Arndt D (2008) Arbeitsbedingungen und Organisationsprofile als Determinanten von Gesundheit, Einsatzfähigkeit sowie haupt- und ehrenamtlichem Engagement bei Einsatzkräften in Organisationen des Bevölkerungsschutzes. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Zwischenbericht, Bonn

Bengel, J. (Hrsg.) (2004) Psychologie in Notfallmedizin und Rettungsdienst 2. erw. Aufl., Springer, Berlin

Blake, S.J., Galea, E.R., Westeng, H., & Dixon, A.J.P. (2004). An analysis of human behaviour during the World Trade Center disaster of 11 September 2001 based on published survivor accounts. Proceedings of Third International Symposium on Human Behaviour in Fire, September, Belfast

Butollo W, Kruesmann M, Karl R, Schmelzer M, Müller-Cyran A (2006) Untersuchung bestehender Maßnahmen zur sekundären Prävention (Intervention/Nachsorge) und Entwicklung einer Methodik und eines zielgruppenorientierten Programms zur effektiven sekundären Prävention einsatzbedingter Belastungsreaktionen und -störungen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Endbericht, Bonn

Dörner, D. (1989). Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Rowohlt, Reinbek

Hannich H-J (2004) Psychologie der Notfallsituation. In: Psychologie in Notfallmedizin und Rettungsdienst, hrsg. v. Jürgen Bengel. Springer, Berlin: 1 - 11

Helbing, D., Farkás, I. J., Molnár, P., und Vicsek, T. (2002) HYPERLINK „<http://www.tu-dresden.de/vkiwv/vwista/publications/evacuation.pdf>“ \t „_self“ Simulation of pedestrian crowds in normal and evacuation situations. Pages 21-58 in: M. Schreckenberg and S. D. Sharma (eds.) HYPERLINK „<http://www.springer.com/math/applications/book/978-3-540-42690-5>“ \t „_blank“ Pedestrian and Evacuation Dynamics. Springer, Berlin

Hobfoll, S.E., Watson, P., Bell, C.C., Bryant, R.A., Brymer, M.J., Friedman, M.J., Friedman, M., Gersons, P.R., de Jong, J.T.V.M., Layne, C.M., Maguen, S., Neria, Y., Norwood, A.E., Pynoos, R.S., Reissman, D., Ruzek, J.I., Shalev, A.Y., Solomon, Z., Steinberg, A.M., Ursano, R.J. (2007). Five Essential Elements of Immediate and Mid-Term Mass Trauma Intervention: Empirical Evidence. In: Psychiatry 70(4), 283-315

Helmerichs J. (2002) Psychosoziale Hilfe für Opfer, Angehörige und Helfer in Katastrophenfällen und bei terroristischen Anschlägen. In: Terrorismus. Ein Handbuch über Täter und Opfer, hrsg. V. B. G. Thamm, Verlag Deutsche Polizeiliteratur, Hilden/Rhld.: 457- 505

Helmerichs J (2005) Psychosoziale Notfallversorgung bei Großveranstaltungen. In: Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen, hrsg. v. Hanno Peter und Klaus Maurer. Stumpf & Kossendey, Edewecht: 167 -185

Helmerichs J (2007) Psychosoziale Notfallversorgung im Großschadensfall und bei Katastrophen. In: Notfallpsychologie, hrsg. v. F Lasogga und B Gasch (Hg) Springer, Berlin, Heidelberg, New York: 371-388

Krabs-Höhler H, Müller-Lange, J (2006) „hoffen bis zuletzt“. Seelsorgliche Begleitung und psychosoziale Unterstützung für Angehörige nach dem Tsunami vom 26.12.2004. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt/M.

Krüsmann M, Müller-Cyran A (2005) Trauma und frühe Interventionen. Möglichkeiten und Grenzen von Krisenintervention und Notfallpsychologie. Pfeiffer bei Klett-Cotta, Stuttgart

Kulmhofer A (2007) Ergebnisse der Krisen- und Katastrophenforschung. Lit, Berlin

Lasogga F, Gasch B (Hg) 2007 Notfallpsychologie. Springer, Berlin, Heidelberg, New York

Lueger-Schuster B, Krüsmann M, Purtscher K (2006) Psychosoziale Hilfe bei Katastrophen und komplexen Schadenslagen. Springer, Wien, New York

Müller-Lange J (Hg.) (2006) Handbuch Notfallseelsorge. 2. erw. Auflg. Stumpf & Kossendey, Edewecht

Seynaeve G.J.R. (2001) Psycho-Social Support in situations of mass emergency. European Policy Paper. Belgium Ministry of Public Health, Brussel

Strohschneider S (Hrsg) (2003) Entscheiden in kritischen Situationen. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt/M.

WHO (Weltgesundheitsorganisation) (2003) Mental health in emergencies. Geneva

Wiessmann, F. (2002): Notfallmanagement im Cockpit. Shaker, Aachen

Das Einsatzpotential des Technischen Hilfswerks für Katastrophenhilfe und Krisenmanagement

Katrin Klüber

International agierender Terrorismus, zunehmende Naturkatastrophen, Risiken beim Betrieb technischer Anlagen und Systeme in Relation zur zunehmenden Verletzlichkeit moderner Infrastrukturen und der technologieabhängigen urbanisierten Gesellschaft erfordern eine ständige Weiterentwicklung sowohl der Strukturen des Bevölkerungsschutzes als auch des operativen Krisenmanagements.

So wie zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht mehr wirklich zu trennen ist, ist auch im Falle national bedeutsamer Großschadenlagen und im Krisenmanagement zwischen Zivil- und Katastrophenschutz keine scharfe Trennung mehr möglich. Das „A und O“ eines funktionierenden Zivil-, Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes ist eine gute Zusammenarbeit aller Akteure.

Die Innenministerkonferenz von Bund und Ländern hat 2002 mit der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten betont. Im Sinne dieser gemeinsamen Verantwortung ergänzt der Bund die Katastrophenschutz-(KatS)-Potenziale der Länder.

Das THW ist in seinen Strukturen darauf ausgerichtet, sich mit seinen operativen Einsatzpotentialen in die Anforderungen des Krisenmanagements auf allen Ebenen einzufügen. Die Aufgabe der KatS-Verstärkung, die der Bund der Bundesanstalt Technisches

Hilfswerk (THW) zuweist, liegt darin, mit seinem vielfältigen Einsatzpotenzial die für die Gefahrenabwehr Zuständigen national und international zu unterstützen und seine Ressourcen und Fähigkeiten möglichst optimal mit den Potenzialen von Feuerwehren und anderen Einsatzorganisationen zu verbinden. Führungs- und Einsatzstrukturen des THW sind darauf ausgerichtet, diesen Anspruch vor allem auch in Großschadenlagen und bei Ereignissen überregionalen nationalen Ausmaßes zu erfüllen. Auf der Grundlage des Kennziffern-Kataloges der „bundeseinheitlichen Gefährdungsbeschreibung“ der Arbeitsgruppe „Risiken in Deutschland“ des Arbeitskreises V (AK V) der Innenministerkonferenz hat das THW seine Einsatzoptionen für den Einsatz im In- und Ausland umfassend für alle Schadensszenarien beschrieben.

Für länderübergreifende Gefahrenlagen kann das THW sein bundesweit einheitliches System von Einheiten mit Spezialfähigkeiten, entsprechender Ausstattung und einheitlicher Ausbildung sowie entsprechenden Führungs- und Unterstützungsstrukturen einsetzen.

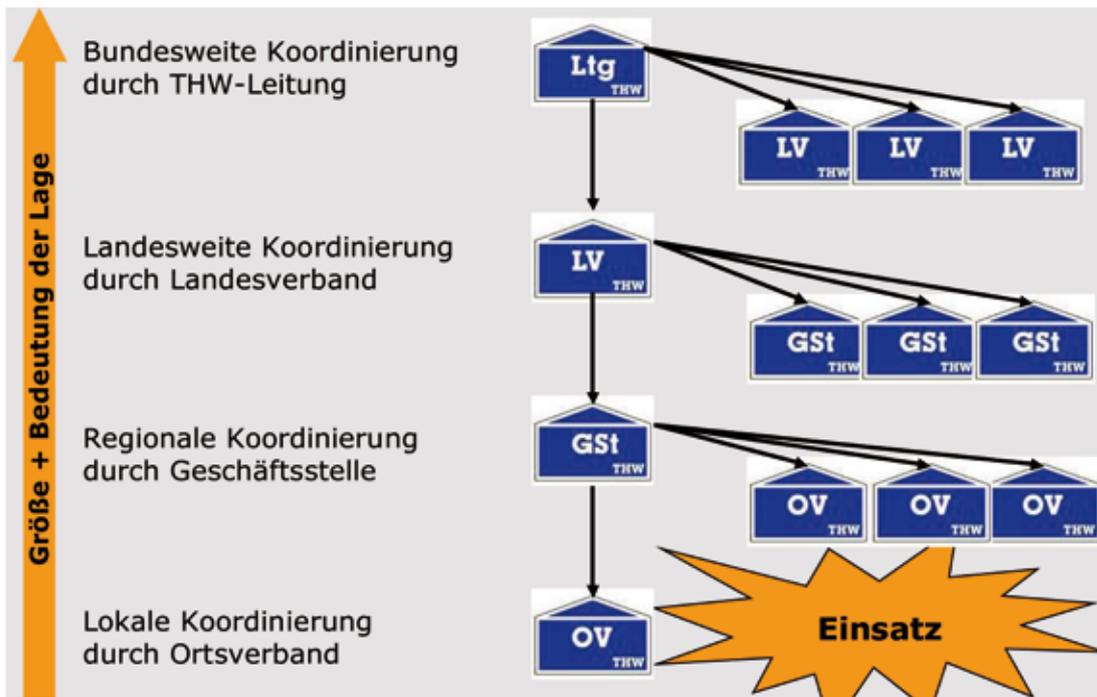
Mit seinem modularen Einsatzsystem von bundesweit einsetzbaren Einheiten ist das THW fähig, lageangepasste Schwerpunkte zu bilden und besondere technische Leistungen auch über längere Zeiträume zu erbringen.



„Bereit zum Einsatz“: Suchhund der THW-Fachgruppe Ortung

Beispiele für die überregionale Zusammenarbeit und die Flexibilität des bundesweit einsetzbaren Modulsystems der Technischen Züge mit ihren Fachgruppen zeigen nationale Schadensereignisse wie z.B. Unwetter, Hochwasserlagen oder der großflächige Ausfall von Infrastrukturen, beispielsweise der Stromversorgung.

Anforderung und Koordinierung des THW



Das THW im operativen Krisenmanagement

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 des THW-Helferrechts-gesetzes ist es die originäre Aufgabe des THW, im Zivilschutz (d.h. im Verteidigungsfall) technische Hilfe zu leisten. Unter Nr. 3 ist die Amtshilfe auf Ersuchen der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen als ein weiterer Auftrag des THW formuliert.

Das THW kann in diesem Aufgabenbereich auf An-forderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen der Kommunen und Länder herangezogen werden. Anforderungen (Amtshilfeersuchen) können an jede Ebene des THW (Ortsbeauftragter, Landesbe-auftragter/ Geschäftsführer, THW-Leitung) gerichtet werden.

Die Verbindung zwischen den planerisch und vorsor-gend tätigen Verwaltungsebenen und der operativen Einsatz-tätigkeit vor Ort ist im THW durch die Einrich-tung von Leitungs- und Koordinierungsstäben auf allen Ebenen geregelt, die lageangepasst die Kom-munikation mit den Verwaltungsebenen von Bund, Ländern und Kommunen aufrechterhalten. Im Ein-satz vermitteln THW-Fachberater in den Stäben auf örtlicher Ebene, bei den Ländern sowie im Bund die notwendige Verzahnung der Strukturen.

Im Einsatzfall werden die THW-Einheiten grundsätz-lich der örtlichen Einsatzleitung unterstellt und er-halten von dieser ihre Einsatzaufträge. In der Regel obliegt die Einsatzleitung der Feuerwehr. Erfahrungs-gemäß übertragen Gefahrenabwehrbehörden oder andere Stellen dem THW oft fachlich oder räumlich abgeschlossene Aufgaben, die es hinsichtlich Füh-rung, Taktik, Technik und Logistik eigenständig löst. Dabei setzt das THW in kleineren wie in Großscha-denslagen sein Potenzial angepasst an die Führungs-struktur des Bedarfsträgers ein.



THW im Einsatz



THW im Einsatz: Arbeiten mit einem Greifzug

Für den Einsatz stehen in jedem der 669 Ortsverbände mindestens ein Technischer Zug (TZ), bestehend aus Zugtrupp, zwei Bergungsgruppen und mindestens einer Fachgruppe, zur Verfügung. Die Bergungsgruppen sind mit ihrem Personal und der Ausstattung in der Lage, die Kernkompetenzen des THW in einem breiten Aufgabenspektrum abzudecken, d.h. zu retten, zu bergen, Sicherungs- und leichte Räumarbeiten vorzunehmen sowie technische Hilfe zu leisten.



Bergen und Retten – Aufgaben des THW

Die bundesweit einsatztaktisch dislozierten THW-Fachgruppen ergänzen und erweitern das Spektrum qualitativ und quantitativ in den Bereichen: Ortung; Räumen; Wassergefahren; Wasserschaden / Pumpen; Sprengen; Infrastruktur; Elektroversorgung; Beleuchtung; Trinkwasserversorgung; Ölschadenbekämpfung; Brückenbau.

Für umfassende Dienstleistungen für die THW-Einheiten im Einsatz stehen Fachgruppen Führung / Kommunikation und Logistik zur Verfügung.

Das Technische Hilfswerk ist ein wesentliches Element im Rahmen der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“. Mit dem THW steht eine Einsatzorganisation für die unmittelbare Katastrophenhilfe im In- und Ausland zur Verfügung. Mit seinen Kernkompetenzen in Bergung, Beleuchtung und bei Wiederherstellung der Infrastruktur ist das Technische Hilfswerk in den vergangenen Jahren zu einem einzigartigen Kompetenzzentrum für Technische Hilfe in In- und Ausland geworden. Rund 80.000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, unter ihnen zahlreiche Techniker, Ingenieure, Logistiker und Spezialisten aller Art, gehören dem bundesweit organisierten THW heute an. Durch die enge Verzahnung des THW in der örtlichen Gefahrenabwehr und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen einerseits und andererseits den länderübergreifenden Möglichkeiten einer Bundesbehörde nimmt das THW eine Schlüsselposition im Gesamtsystem ein.

Die Hilfsorganisationen als Partner des Staates. Ein Plädoyer für ihre Unverzichtbarkeit zum Wohl der Bürger aus Sicht des Malteser Hilfsdienstes

Benedikt Liefänder

Stellt man sich die Frage, welche Funktion die Hilfsorganisationen heute in unserer Gesellschaft haben oder haben können, wird man zwangsläufig staatsphilosophische, staatsrechtliche und soziologische Grundlagen in den Fokus der Untersuchung und Darlegung stellen. Zudem muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Hilfsorganisationen auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes bzw. der Notfallvorsorge mit Menschen für Menschen arbeiten. Das

hört sich einfach und eventuell sogar trivial an, und dennoch hat dies erhebliche Bedeutung für die Funktion der Hilfsorganisationen und die Frage, wie der Staat seine originäre Aufgabe, den Bürger zu schützen, wahrnimmt, wie er Menschen für diese Aufgabe findet und anleitet.

Im Hinblick darauf, dass bürgerschaftliches Engagement und Hilfsorganisationen eng miteinander verbunden sind, muss an dieser Stelle auch die Frage beantwortet werden, ob der so genannte „Dritte Sektor“ mit seinen Hilfsorganisationen – neben der Aufgabenwahrnehmung durch den Staat selbst und durch die Wirtschaft – als so genannter Non-Profit-Bereich politisch noch gewollt ist. Dabei stellt sich vor allem auch die Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip heute noch eine Grundlage politischen Handelns ist. Für das Selbstverständnis der Hilfsorganisationen ist das Prinzip, welches das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern beschreibt, jedenfalls eine (die) entscheidende Grundlage.



Gesellschaftspolitisch ist Subsidiarität ein Prinzip, nach dem übergeordnete gesellschaftliche Einheiten nur solche Aufgaben übernehmen sollen, zu deren Wahrnehmung untergeordnete Einheiten nicht in der Lage sind. Damit ist auch der Anspruch an den Bürger verbunden, dass er sich selbst engagieren und verpflichten soll.



Die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer der Hilfsorganisationen bewähren sich täglich im Dienst für Bürgerinnen und Bürger

Aber auch beim Subsidiaritätsprinzip stellt der Staat die Rahmenbedingungen – aber eben nur diese – und übergibt die Ausführung an den Bürger. Nur dort, wo der Bürger die Zielerreichung nicht leisten kann, tritt der Staat dann wiederum subsidiär ein.

Der Gedanke der Subsidiarität ist durchaus im Grundgesetz verankert – z.B. in Art 28 GG. Er war jedenfalls von den Verfassungsvätern mittelbar als Leitgedanke für die gesellschaftspolitische Entwicklung und Normensetzung vorgesehen. Mit Blick auf unser Thema bedeutet das, dass die Hilfsorganisationen dem Subsidiaritätsprinzip Gestalt geben, indem sie bürgerschaftliches Engagement fördern und motivieren und seine effiziente Umsetzung organisieren. Damit haben die Hilfsorganisationen eine wesentliche Katalysatorfunktion: Sie bündeln und fokussieren Einzelengagements wirksam auf ein Ziel hin.

Zur Geschichte der Hilfsorganisationen

Der Wert der Hilfsorganisationen für die Bundesrepublik Deutschland soll nachfolgend an zwei Gedanken zur Historie verdeutlicht werden. Die Hilfsorganisationen wurden aus unterschiedlichen Motiven heraus gegründet: Der Arbeiter Samariter Bund wurde aus dem Solidaritätsgedanken heraus gegründet, das Deutsche Rote Kreuz aus dem humanitären Gedanken, die Johanniter Unfall Hilfe und der Malteser Hilfsdienst aus christlicher Verantwortung. Dies waren durchaus unterschiedliche Strömungen, **die aber auch und gerade heute – noch – den unschätzbaren Vorteil bieten, in ihrer Summe in einer pluralistischen Gesellschaft viele Menschen ansprechen zu können.**

Denn Hilfe mit Menschen für Menschen ist keine rein technisch-organisatorische Maßnahme, sondern bedeutet persönliches Engagement auf der Grundlage einer individuellen Motivation.

Die drei großen Hilfsorganisationen in Deutschland haben nach der Genfer Konvention jeweils einen besonderen Status: **Das Deutsche Rote Kreuz ist als nationale Hilfsgesellschaft, die Johanniter Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst sind als freiwillige Hilfsgesellschaften in besonderer Weise seitens des Staates eingebunden und anerkannt.** Neben den drei genannten Organisationen ist der Arbeiter-Samariter-Bund als weitere Hilfsorganisation in den Zivil- und Katastrophenschutz des Bundes und der Länder sowie die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft in den Katastrophenschutz der Länder eingebunden. Dies hat Folgerungen: Durch den eigenen Auftrag und die staatliche Anerkennung sind die Hilfsorganisationen Garanten für die unparteiische humanitäre Hilfeleistungen in Krisensituationen (In- und Ausland).



Elbehochwasser 2006: die DLRG im Einsatz

Über die Bedeutung der Hilfsorganisationen für den Bevölkerungsschutz in Deutschland:

„Im Bevölkerungsschutz arbeiten private Hilfsorganisationen und öffentlich-rechtliche Einrichtungen eng zusammen. Erst die enge Zusammenarbeit aller Kräfte (von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Hilfsorganisationen) garantiert einen optimalen Schutz der Bevölkerung. Dabei ist die freiwillige Mitarbeit in den Hilfsorganisationen ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Sicherheitsarchitektur. Die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen (Feuerwehr und THW) sowie die privaten Hilfsorganisationen (ASB, DLRG, DRK, JUH, MHD) bedürfen dieses ehrenamtlichen Engagements, um ihren Auftrag in der Gesellschaft erfüllen zu können. Ohne aktives bürgerschaftliches Engagement wäre der Zivil- und Katastrophenschutz in Deutschland undenkbar. Die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer sind die Basis einer Sicherheitsarchitektur, die sich täglich bewährt.“

Website des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Wert der Hilfsorganisationen in der Gefahrenabwehr

Meines Erachtens ist deutlich zu erkennen, dass die aktuellen Risiken und Bedrohungen sowie nicht zuletzt die Großveranstaltungen der letzten Jahre unzweifelhaft zeigen, dass das Ehrenamt in der Notfallvorsorge unverzichtbar ist. Wer meint, derartige Größenordnungen mit hauptberuflichen Kräften – mit so genannter „stehender Truppe“ – bewältigen zu können, irrt grundlegend. Auch wenn wir in Deutschland für die tägliche nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr eine ausgezeichnete Abdeckung gerade durch die Feuerwehren und den Rettungsdienst haben, ist es aus finanziellen und Kapazitätsgründen unrealistisch zu meinen, in Katastrophenfällen käme man ohne ehrenamtliche Kräfte aus. Denn die Hilfsorganisationen entfalten wertvolle gesellschaftliche Wirkungen für den Bereich Notfallsorge:

- Sie erreichen den Bürger wirklich, da sie in der Gesellschaft verwurzelt sind.
- Sie sind eine der wenigen Werte bildenden Kräfte / Institutionen in unserer Gesellschaft.
- Sie geben dem Bürger die Möglichkeit, eine persönliche Betroffenheit durch bestehende Risiken zu vermitteln.



- Sie wirken der „Versicherungsmentalität“ der Bevölkerung gerade in unangenehmen Fragen entgegen – hier in der Notfallvorsorge – nach dem Motto: „Dafür haben wir ja die Feuerwehr, den Rettungsdienst, die Polizei, die Bundeswehr und auch z.B. den Pflegedienst.“

Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, die Hilfsorganisationen als verlässliche Partner des Staates im System der Notfallvorsorge zu verankern, damit ein breit angelegtes Potenzial als Grundlage für Aufwuchs und zur Durchhaltefähigkeit verfügbar bleibt.



Gefahren für die Partnerschaft zwischen Staat und Hilfsorganisationen

Diese Partnerschaft wird zunehmend durch eine Reihe von Faktoren und Entwicklungen gefährdet, die nachfolgend betrachtet werden sollen:

1. Verstaatlichungstendenzen: Die Partnerschaft ist gefährdet durch eine Verstaatlichung, durch die zunehmende unmittelbare Eigenwahrnehmung von Aufgaben durch den Staat, auch dort, wo im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine vertrauensvolle Delegation oder Selbstorganisation durch nichtstaatliche Einrichtungen möglich wäre. Wir sehen diese Tendenz beispielsweise dort, wo rettungsdienstliche Aufgaben durch kommunale Aufgabenträger über die alltägliche Gefahrenabwehr hinaus durch eigene hauptberufliche Kräfte abgesichert werden. Wir sehen es weiterhin dort, wo seit Jahren eine Verlagerung der Entwicklungen in der Notfallvorsorge und der Finanzierung auf staatliche Organisationen – z.B. Technisches Hilfswerk – stattfindet.

2. Professionalisierung: Sie ist gefährdet durch eine Professionalisierung im Sinne der Verlagerung von Aufgaben in hauptberufliche Tätigkeiten. Wir sehen das dort, wo ehrenamtlich tätigen Einsatzkräften zunehmend attraktive Betätigungsfelder, beispielsweise bei der Mitwirkung im Rettungsdienst und Krankentransport, entzogen werden, die nur noch durch „Berufskräfte“ wahrgenommen werden, **obwohl es für den Einsatz im Katastrophenschutz zwingend erforderlich ist, dass die Helfer auf diesen Gebieten Erfahrung gewinnen und Übung bekommen.**

3. Rahmenbedingungen: Sie ist gefährdet durch nicht zureichende staatliche Rahmenbedingungen. Wir sehen dies dort, wo privates freiwilliges Engagement in der Gefahrenabwehr zunehmend durch unzumutbare Bedingungen eingeschränkt bzw. behindert wird. Als Beispiel soll exemplarisch das **Ärgernis genannt werden, dass zwischen Helfern in den Hilfsorganisationen und den Helfern in staatlichen Organisationen eine eklatante steuerliche Ungleichbehandlung bei der Zahlungen von Aufwandsentschädigungen herrscht** – was politisch und tatsächlich scheinbar unüberwindbar ist –, des Weiteren, dass zunehmend eine Kostenverlagerung (Betrieb / Unterhalt / Ausbildung der Katastrophenschutzeinheiten) auf die Organisationen stattfindet.



Neuer Gerätewagen Sanitätsdienst der Malteser Ortsgliederung Rosenheim



4. „Salami-Taktik“ und „Rosinen-Pickerei“: Sie ist deutlich gefährdet durch eine staatliche „Salami-Taktik“ und „Rosinen-Pickerei“. Was bedeutet das? Der Staat nimmt nur den Einzeldienst der Hilfsorganisation im Sinne einer merkantilen Einzelleistung in den Blick und stellt diese in der Folge in den Wettbewerb. Es fehlt ihm zunehmend das Bewusstsein für das Gesamtportfolio der Dienste, die Bewertung und Berücksichtigung der Gesamtleistung der Hilfsorganisationen für die Gesellschaft unter Einschluss aller Dienste mit den damit verbundenen Synergien, aber auch Abhängigkeiten. Damit wird den Hilfsorganisationen die entscheidende Basis entzogen, die darauf ausgerichtet ist, ideelle gemeinschafts notwendige Dienste im Kontext aller Dienste erst durchführen zu können.

5. Europäische Union und Ausschreibung: Dieser Gedanke steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Instrument der Ausschreibung, das über die Politik der Europäischen Union, über deren Rechtsetzung und Rechtsprechung auf Deutschland übergreift. Die Europäische Union kennt Hilfsorganisationen, wie sie in Deutschland zum Wohle der Gemeinschaft seit vielen Jahren etabliert sind, nicht. Die Europäische Union weiß mit dem so genannten „Dritten Sektor“ nichts Richtiges anzufangen und muss deshalb verständlicherweise das Wirken der Hilfsorganisationen – da offensichtlich nicht staatliches Handeln – in den Sektor des marktwirtschaft-

lichen Handelns einordnen, mit allen verheerenden Folgen für den Non-Profit-Bereich. Und: Offensichtlich ist die Politik nicht in der Lage, auf europäischer Ebene Aufklärung gerade auch aus dem Eigeninteresse der hiesigen Gesellschaft heraus zu betreiben und Einfluss zu nehmen.

So wird seit Jahren die Übertragung von Aufgaben auf Hilfsorganisationen im Sinne wirtschaftlich abgegrenzter „Leistungserbringungen“ deutlich reduziert, ohne den Bezug zu den systemischen Zusammenhängen der staatlichen Gefahrenabwehr insgesamt und die synergetischen Verknüpfungen der Dienste der Hilfsorganisationen zu berücksichtigen. Die Folge ist auch, dass sich dadurch ein „Nebeneinander“ von staatlichem Gesundheitswesen und Gefahrenabwehr bei Großschadenereignissen und Katastrophen jedenfalls dort einstellt, wo diese beiden Aufgabengebiete nicht in einem Ressort wahrgenommen werden – zum Beispiel bei Rettungsdienst / Katastrophenschutz.

Politik und Recht treiben die Hilfsorganisationen dadurch in einen – jedenfalls teilweise – ruinösen Wettbewerb, obwohl sie der Gesellschaft dienende Non-Profit-Organisationen sind. Wenn der Staat diesen Weg tatsächlich beschreiten will, dann muss er sich über die Folgen für unsere Gesellschaft im Klaren sein.



Der Staat verliert zunehmend den besonderen Mebrwert, den die Hilfsorganisationen erzeugen, indem er ihre Dienste nur selektiv - scheinbarweise - und gegeneinander ausspielend abfordert.

6. Netzwerk der Dienste: Die Dienste der Hilfsorganisationen sind ein synergetisch verknüpftes Netzwerk. Ausbildung, Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe, Sanitätseinsätze und auch soziale Dienste bedingen sich. Die traditionellen Aufgaben der Hilfsorganisation sind heute tatsächlich weit in das Feld eines Wohlfahrtsverbandes vorgedrungen. Die Dienste sind über die Helfer und umgekehrt die

Helfer über die Dienste tatsächlich sowie über die Finanzen eng miteinander verknüpft.

Deutlichstes Beispiel dafür ist die Notfallkompetenz. Sie ist nicht einfach da, sie wird von der Hilfsorganisation durch die Mitwirkung im Rettungsdienst erworben, sie wird durch die Hilfsorganisation in die Erste-Hilfe-Ausbildung und die Aus- und Weiterbildung der Helferinnen und Helfer eingebracht. Sie wird unmittelbar durch die Helferinnen und Helfer des Katastrophenschutzes in ihrem Einsatz im Rettungsdienst erworben und vertieft. Sie ist ein Motivationselement zur Gewinnung Ehrenamtlicher. Wenn den Hilfsorganisationen durch kurzfristige Finanzstrategien der staatlich Verantwortlichen die Einbindung in den Rettungsdienst genommen wird, fällt das Gebäude zusammen.

Zum Verständnis von Staat und Hilfsorganisationen

108

Abschließend zu diesem Gedanken stellt sich die nahe liegende Frage: Sollen die Hilfsorganisationen rein unternehmerische, ausschließlich am Markt sich orientierende und agierende Sozialkonzerne werden? Meine eindeutige Antwort lautet:

Unsere Gesellschaft wird arm sein, wenn das bürgerschaftliche Engagement für den Nächsten - in meinem Sinne: die Nächstenliebe - nicht mehr Platz greift.

Gerade angesichts der Entwicklung der nächsten Jahrzehnte ist die uneigennützig Sorge um den Nächsten unabdingbare Voraussetzung für die Stabilität unserer Gesellschaft, da die Sicherstellung der notwendigen Hilfe durch hauptberufliche Kräfte – aus Gründen der Quantität und Finanzierbarkeit – nicht möglich sein wird.

Mit Blick auf die Herausforderungen allein in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren ist der Staat gut beraten, wenn er den ehrenamtlichen Helfer in den und über die Hilfsorganisationen fördert und pflegt. Der Staat kann hier mit relativ geringen Mitteln einen „Mehrwert bürgerschaftlichen Engagements“ generieren, den er dringend benötigt. Dazu müssen aber administrative Hürden abgebaut und Vorteile für die Ehrenamtlichen geschaffen werden.



Erdbeben in China Mai 2008: Entladen von Fahrzeugen für ein Hospital

Die Hilfsorganisationen sind auch künftig bereit, sich nachhaltig als Partner des Staates zu verstehen. Jedoch darf das Einbringen von Eigenmitteln der Hilfsorganisationen nicht überstrapaziert werden. Seit Jahren investieren die Hilfsorganisationen erhebliche Mittel in die originär staatliche Aufgabe der Notfallvorsorge. Die Vertretbarkeit der Substituierung staatlicher Mittelausfälle wird aber immer deutlicher in Frage gestellt: Wofür spenden die Bürger? Wollen sie ihre Spende für eine Aufgabe verwendet sehen, für die sie mit ihren Steuern bereits bezahlen? Oder wollen sie Aufgaben am Rande der gesellschaftlichen Präsenz gefördert sehen (Hospizarbeit, Sorge für alte, kranke, allein stehende Menschen)?

Die Partnerschaft der Hilfsorganisationen ist letztendlich auch dadurch gefährdet, dass der Staat auf dem besten Wege ist, die Präsenz staatlicher Vorsorge im Katastrophenschutz in der Fläche zu reduzieren. Wenn der Bund in Zukunft nur noch zwei Drittel seines bisherigen Potenzials für den Katastrophenschutz stellt, werden dann die Länder ihrer politische Zusage effizient nachkommen, das fehlende Drittel aus eigenen Ressourcen zu stellen?

Es ist politisch nicht vertretbar, dass der Bund und die Länder in der vorgenannten Dimension das Ehrenamt flächendeckend und dauerhaft gefährden! Insofern geht es bei der geführten Diskussion primär um die politische Frage des Zieles, um die substantielle Wirkung und die realen Folgen einer Neukonzeption – und nicht um ein „Nachverhandeln“ der von der Ministerialbürokratie erstellten Konzepte.

Als **Fazit** ergibt sich daraus:

1. Die Hilfsorganisationen werden die Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen um eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland unter besonderer Beachtung der angesprochenen Aspekte weiter begleiten.
2. Politik und Staat sind auf allen Ebenen gut beraten, wenn sie die Kraft, die in der „Bürgerinitiative Hilfsorganisation“ steckt, annehmen, unterstützen und nutzen.
3. Die Anforderungen, die sich in nächster Zeit aus den Sicherheitsrisiken und der demografischen Entwicklung an Staat, Politik und Gesellschaft ergeben, stehen im Widerspruch zu den tatsächlichen und finanziellen Möglichkeiten.
4. Die Politik ist angesichts dieser Lage gut beraten, den Gedanken der Subsidiarität wieder gezielt zu fördern. Der in Deutschland historisch gewachsene Dritte Sektor mit seinen Hilfsorganisationen bietet gerade in dieser Situation eine zielführende Lösung.
5. Deshalb ist ein offensiver Politikwechsel nötig: hin zum verantwortlichen Handeln des Bürgers für sich und seinen Nächsten, gestaltet durch und mit den Hilfsorganisationen als Partner des Staates.



IT - basierte Entscheidungsunterstützung im Bevölkerungsschutz

Hans-Gerrit Möws

„Nur die Fragen, die prinzipiell unentscheidbar sind,
können wir entscheiden.“

Heinz von Foerster, Kybernetiker

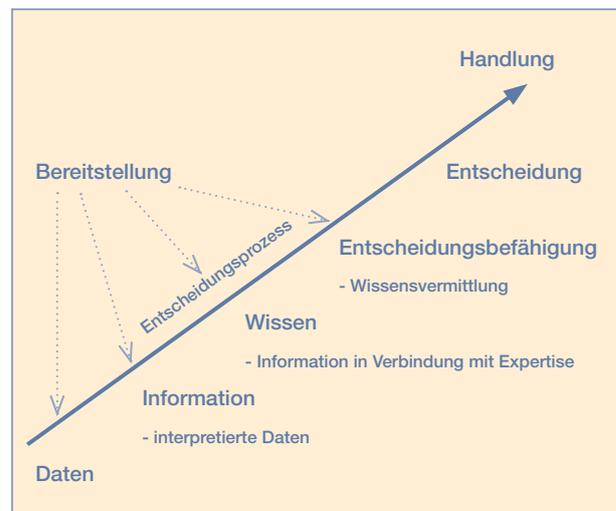
Eine der wichtigsten Regeln beim Treffen von **Entscheidungen** ist, dass diese umso leichter fallen, je kleiner die Unsicherheit ist. Informationstechnologien dienen in ihrer heutigen Form der Beschleunigung formal administrativer Vorgänge sowie der Bereitstellung einer hohen Datendichte und bieten die Möglichkeit zur logischen Verknüpfung. **Fachanwendungen** sind in der Regel hochspeziell für die jeweiligen Aufgaben entwickelt und nur auf den ersten Blick universal. Diese Entwicklungen haben in der ersten Phase einer IT-gestützten Entscheidungsunterstützung eine grundsätzliche Berechtigung, in der Folge aber muss die Verwendbarkeit dieser Systeme einer anwenderspezifischen Vereinheitlichung folgen.

110

*Die Informationstechnologie muss die
Entscheidung von Menschen unterstützen,
transportieren, transparenter und nach-
vollziehbar machen.*

Reduzieren wir die Bedeutung unserer Gesellschaft auf die drei Hauptaspekte Bevölkerung (körperliche, seelische Unversehrtheit), materielle (Güter, Infrastruktur) sowie immaterielle Werte (öffentliche Ordnung, Wertesystem) und besteht die Möglichkeit, dass einer oder mehrere dieser Aspekte Schaden nehmen, bedeutet dies für den Bevölkerungsschutz, dass Handlungsbedarf entsteht, um diesen Gefahren oder den jeweiligen Folgen zu begegnen. Dieser Bedarf begründet die Notwendigkeit von Entscheidungen.

Das für die Entscheidungen notwendige Wissen wird durch die Aufwertung von Relevanz, Vernetzung und fortschreitende Subjektivierung im Entscheidungsprozess generiert.



Aufwertung der Relevanz im Entscheidungsprozess

In diesem kausalen Zusammenhang sind **Daten** isolierte, uninterpretierte Fakten und Kennwerte der Realitätsbeschreibung. Sie werden im Rahmen der Gefahrenerkennung aufgenommen und verifiziert und sind prinzipiell für jedermann abrufbar. Darauf aufbauend sind **Informationen** verknüpfte und mit Bedeutung versehene, also „interpretierte“ Daten. Die Interpretation ist der Prozess der Informationsgewinnung. **Wissen** wird durch die individuell verarbeiteten Informationen mit Bezug zur eigenen Erfahrungswelt gebildet.

In den Phasen des Entscheidungsprozesses sind die Fähigkeiten zur **Wissenserlangung**, zur Vernetzung von Wissen mit einer Fragestellung (**Wissensbewertung**) und zur Abschätzung einer Ereignisfolge anhand von bewertetem Wissen und Festlegung der eigenen Handlung (**Entscheidungsfähigkeit**) die bestimmenden Faktoren. Die **Informationstechnologie** kann diese Phasen durch die Bereitstellung von je nach Entscheidungsreife aufgewerteter Relevanz

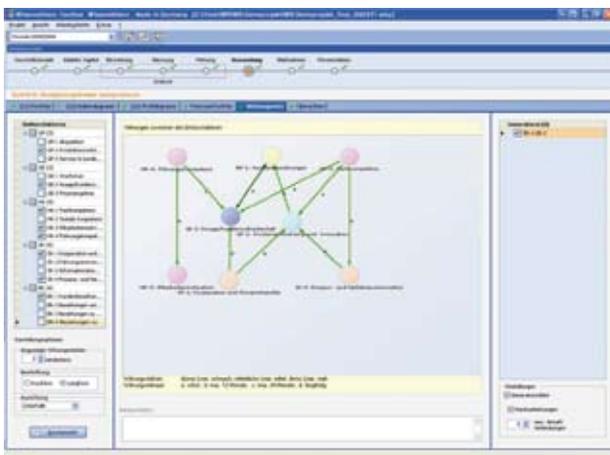
(Daten, Informationen, Wissen) und die Sicherstellung von Entscheidungstransparenz und -kommunikation unterstützen. Im Bevölkerungsschutz erfolgt dies aktuell durch die **Bereitstellung** von **Daten** mit Gefahrenfassungssystemen wie dem radiologischen Messnetz und von **Expertise** wie bei deNIS II^{plus}.

Die **Entscheidungstransparenz** wird durch operative Simulationssysteme wie dem in der Anpassung auf die Belange des Katastrophenschutzes befindlichen GESI-System und Prozessentwicklungsanwendungen wie der IT-gestützten Wissensbilanz gefördert.

Kommunikationssysteme, die ihre Verwendung z.B. in der Leitstellentechnik haben und Spezialsteuerungssysteme wie das für die Durchführung strategischer Übungen entwickelte deNIS II^{USA}, bilden die **Kommunikationsgrundlage** des heutigen Portfolios. Im Rahmen einer laufenden Evaluation wird die Qualität durch abgestufte Informationsrückflüsse sichergestellt.

Zukünftige Entwicklungen unterliegen den Anforderungen an eine homogene Nutzerumgebung für heterogene Anwendungen und bilden die **Grundlage** für ein ganzheitliches vernetztes **IT-gestütztes Krisenmanagementsystem** zur Entscheidungsunterstützung.

Diese Entwicklung erfolgt nicht linear, sondern ist in einer übergeordneten **Entwicklungsmatrix** zu betrachten. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass Einzelbereiche in den Matrixphasen unabhängig und nicht in einer zeitlich zwangsläufigen Folge entwickelt werden können und die Phasen sich in einer parallelen Abhängigkeit mit Blick auf das Endergebnis befinden. Das Ergebnis ist wiederum durch die kontinuierliche Evaluation unter dem Ziel der Entscheidungsunterstützung im Fluss.



Wissensbilanzierung: Visualisierung von Erfolgsfaktoren

Voraussetzung für diesen dem Gedanken der **Service Orientierten Architekturen** (SOA) folgenden Lösungsansatz ist nicht die Bündelung und Zusammenführung von Fachkompetenzen, sondern die Standardisierung von Schnittstellen für den plattformübergreifenden Austausch von Daten und Diensten. Am Beispiel von deNIS II^{USA} bedeutet dies, dass in der Entwicklung des Lagedarstellungsmoduls eine Schnittstelle implementiert wird, an der unterschiedliche Lagedarstellungs-Tools Rohdaten und Informationen abholen und in der für den Anwender gewohnten Umgebung verwerten.

Zentrales Ergebnis der ersten **Matrixphase SOA** ist die Entwicklung eines de facto Standards xBS (Extensible Markup Language Bevölkerungsschutz) zur Sicherstellung der für den Austausch notwendigen wohlgeformten XML-Dokumente und der zugehörigen Grammatik als Grundlage für die Transformation in die spezifischen Anwendungen. In der zweiten **Matrixphase DIWaA** (**D**aten **I**nformationen **W**issen auf **A**bruf) werden die Fachanwendungen als Dienste in die spezifischen Nutzeroberflächen integriert und der Datenaustausch homogenisiert. Die dritte **Matrixphase Entscheidungstransparenz** dient der Visualisierung von Entscheidungsprozessen nach dem Know-Why-Gedanken.

Zwei Bereiche, die aktuell durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe betrachtet werden, sind die Bereiche „Wissensbilanzierung“ und „Simulation im Bevölkerungsschutz“.

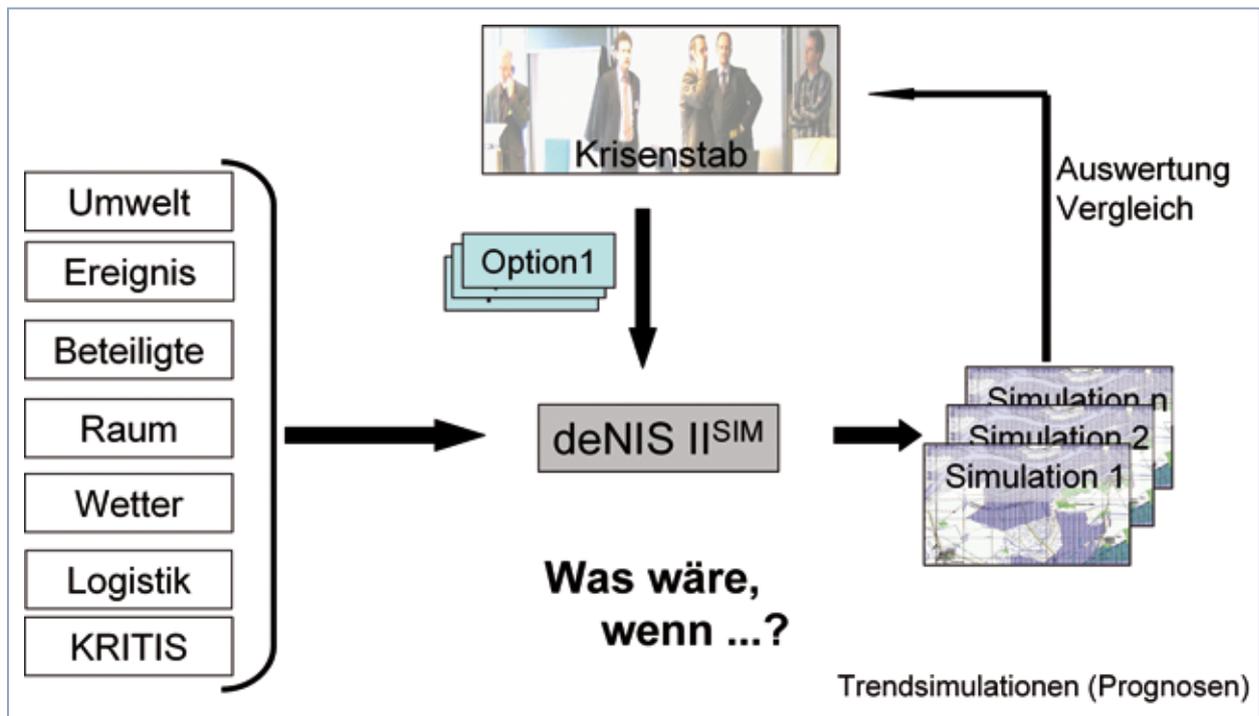
Die **Wissensbilanzierung** ist eine IT-gestützte Methode zur Identifizierung von Wissenskapitalindikatoren (Human-, Struktur-, Beziehungskapital) zum Aufzeigen von Entwicklungsabhängigkeiten sowie der Definition kritischer Erfolgsfaktoren; sie dient der Entwicklung eines ganzheitlichen Verständnisses für Organisationen mit einem hohen Anteil immaterieller Werte. Die ursprünglich mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft von der Arbeitsgruppe Wissensbilanz entwickelte Anwendung wird zur Grundlagenfeststellung und Visualisierung der Möglichkeiten eines Change-Ansatzes im Wissensmanagement eingesetzt und erhöht die Entscheidungstransparenz durch Visualisierung der kritischen Erfolgsfaktoren und Kommunikationsabhängigkeiten.

Die **Simulation im Bevölkerungsschutz** ist ein relativ neues Feld der Simulationstechnologie. Die Komplexität im Bevölkerungsschutz erfordert eine vielschichtiger Vorgehensweise bei der Simulation der Auswirkungen von Managemententscheidungen auf Systemstruktur und Systemverhalten als bei bisherigen, vorrangig militärisch genutzten, Simulationentwicklungen. Basierend auf bereits vorhandenen operativen Systemen ist das übergeordnete Ziel, über die Integration unterschiedlicher Ansätze eine **ebenenabhängige Nutzbarkeit** für den Anwender zu erreichen. Im Bevölkerungsschutz wird ein systemdynamischer Ansatz zur ganzheitlichen Analyse und Modellsimulation dynamischer und komplexer Systeme über eine numerische (IT-gestützte) Simulation angewendet.

Die Simulation startet dabei ausgehend von einer An-

fangssituation, wobei Entscheidungen und Maßnahmen im weiteren Verlauf der Lageentwicklung eingegeben werden können und diese beeinflussen. Sie ermöglicht die dynamische Darstellung aller Interaktionen und Abhängigkeiten unter Berücksichtigung von Zeit und Raum zur **Ableitung von Handlungsempfehlungen** für Planung, Ausbildung und Einsatz. Die Simulation im Bevölkerungsschutz dient neben der Bereitstellung von Wissen durch die Prüfung von Handlungsoptionen auch der Visualisierung von Entscheidungsfolgen und erhöht dadurch die Transparenz von Entscheidungen.

Der Simulationsbereich ist eine typische Entwicklung, der in einer Mehrfachabdeckung mehrere Matrixphasen bedient und den vom BBK verwendeten Ansatz der Entwicklungsmatrix verdeutlicht.



Prinzipskizze einer Prognosesimulation im Bevölkerungsschutz

Das BBK begegnet den Herausforderungen der Zukunft durch den Aufbau eines **Innovationszentrums**. Neben dem Einsatz eines Technischen Kompetenzzentrums zur Testierung wird ein zentrales Innovationsmanagement unter konsequenter Einbindung von Zukunftstechnologien genutzt. Das Innovationszentrum übernimmt die Funktion eines **Think-Tank IT** im Bevölkerungsschutz und fungiert als **nationaler** und **internationaler Ansprechpartner** unter dem Leitgedanken einer offenen Plattform.

Der Schutz nationaler Informationsinfrastrukturen

Dipl. Ing. Stefan Ritter

Die Menschheit war von Anfang an gezwungen, auf die Gewalten der Natur zu reagieren. In den Jahrtausenden seiner Existenz war der Mensch ihnen schutzlos ausgeliefert. Gegen die oft selbst gemachten Probleme der Zivilisation dagegen konnte der Mensch eine Vielzahl von organisatorischen und technischen Maßnahmen treffen. Hier hatte er vieles unter Kontrolle und konnte agieren. Technologien, die einen besonderen Gefahrenfaktor enthielten, wurden, sobald man diesen erkennen konnte, durch Regulierung und Aufsicht so sicher wie möglich geplant, gebaut und genutzt. Auf besonders große Schadensereignisse bereitete man sich mit besonderen Kräften vor; manchmal reichten auch organisatorische Maßnahmen, um mit einer besonderen Lage umzugehen.

Das gilt auch für die Informationstechnik (IT), eine noch sehr junge Technologie. Wie jede andere Technik auch haben die IT und IT-Systeme Schwachstellen und Sicherheitslücken. Die Schwachstellen-Veröffentlichungs- und Patchraten¹ in Betriebssystemen und Anwendungsprogrammen zeigen, dass die Technik noch lange nicht ausgereift ist.

Informationstechnik und Kritische Infrastrukturen

Besonderer Handlungsbedarf im Krisenmanagement entsteht, wenn Kritische Infrastrukturen betroffen sind. IT ist inzwischen selbst zu einer Kritischen Infrastruktur² geworden. Sie hat zudem alle weiteren Bereiche Kritischer Infrastrukturen, wie Stromversorgung, Telekommunikation, Bankwesen, Logistik etc. massiv durchdrungen.

IT erleichtert die Steuerung und Überwachung von Prozessen. Mussten diese früher mühsam mechanisch abgelesen und durch „große Handräder“ eingestellt werden, so ist eine Steuerung und Regelung heute per Knopfdruck aus einer Leitwarte heraus möglich. Per Computer und Online-Kommunikation wird der Luftverkehr organisiert. Die Logistikbranche kann nach der weitgehenden Abschaffung der Lagerhal-

Die IT entwickelt sich mit einer unglaublichen Geschwindigkeit, erfindet sich ständig neu, sprengt technische Grenzen und nimmt dabei immer massiveren Einfluss auf unser Leben. Die Durchdringung des Alltags mit IT und damit die Abhängigkeiten von ihr wachsen exponentiell.

tung und der Einführung von Just-in-time-Prozessen ohne digitale Datenhaltung und -übermittlung nur wenige Stunden puffern, bevor es zu Versorgungsengpässen kommt.

Der Ausfall oder die Beeinträchtigung von Informationsinfrastrukturen und IT können zu nachhaltig wirkenden Versorgungsengpässen, erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder anderen dramatischen Folgen führen.

Schutz Nationaler Informationsinfrastrukturen

Die Bundesregierung hat auf Grund dieser Abhängigkeiten und des daraus resultierenden Handlungsbedarfs im Juli 2005 den „Nationalen Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen“ (NPSI)³ als übergreifende Strategie zur IT-Sicherheit verabschiedet. Diese nationale Dachstrategie für die IT-Sicherheit hat drei Schwerpunktbereiche:

- Prävention: Informationsinfrastrukturen angemessen schützen.
- Reaktion: Wirkungsvoll bei IT-Sicherheitsvorfällen handeln.
- Nachhaltigkeit: Deutsche IT-Sicherheitskompetenz stärken – international Standards setzen.

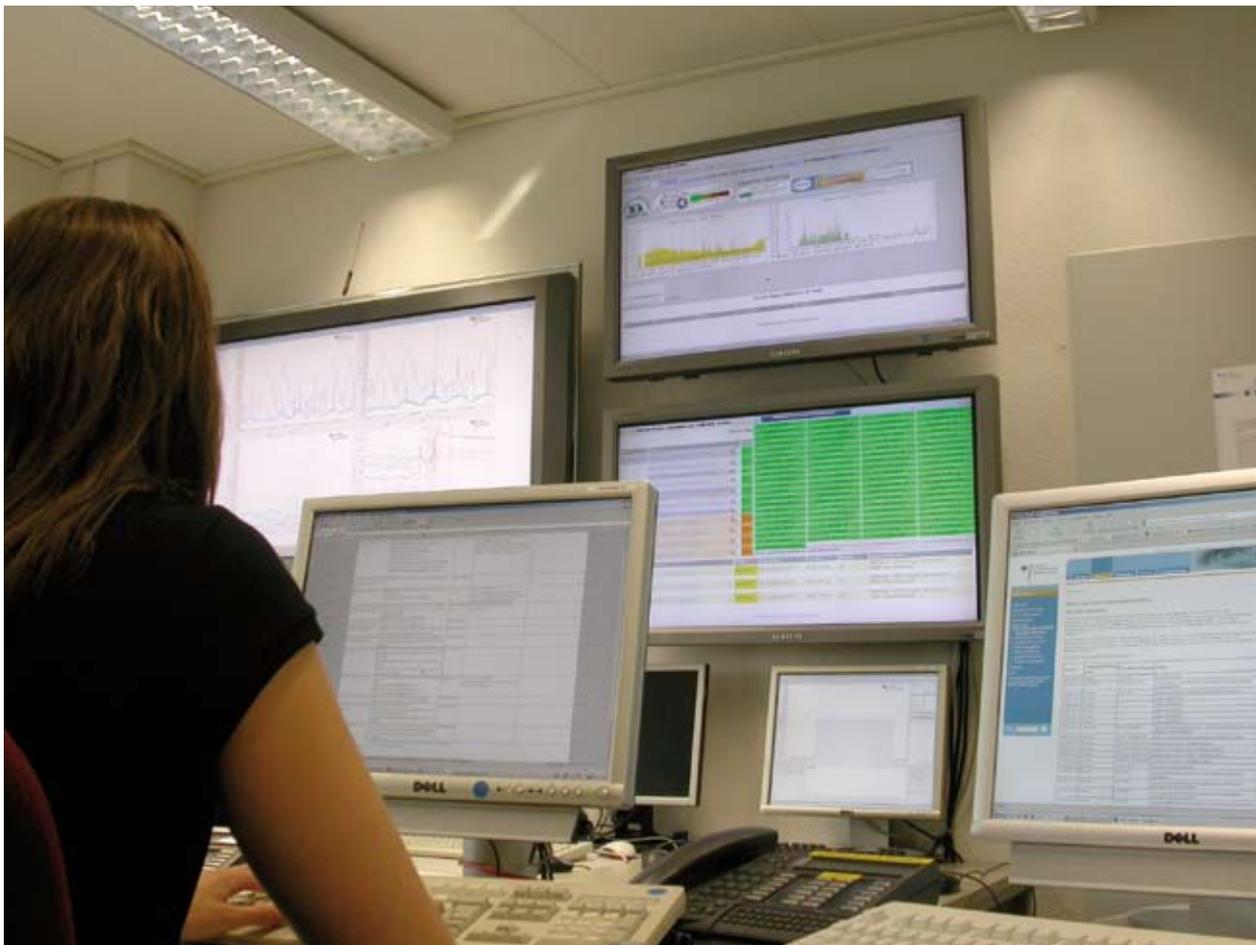
Im NPSI wird das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beauftragt, ein nationales IT-Krisenreaktionszentrum aufzubauen und zu betreiben. Dieses stellt die schnelle Reaktion auf

schwerwiegende IT-Sicherheitsvorfälle sicher, um rechtzeitige Gegenmaßnahmen zu ermöglichen und größere Schäden zu vermeiden.

Im September 2007 wurde das „Strategiepapier“ NPSI durch zwei Umsetzungspläne (UP) konkretisiert:

- Der „Umsetzungsplan Bund“ (UP Bund) legt genaue Richtlinien zur Umsetzung des NPSI in der Bundesverwaltung fest. Für die Umsetzung in den Geschäftsbereichen sorgt jedes Ressort eigenverantwortlich.
- Parallel dazu wurde auf dieser Basis gemeinsam mit der Wirtschaft ein „Umsetzungsplan KRITIS“, für Kritische Infrastrukturen in Deutschland entwickelt. Besonderer Fokus wurde dabei auf ein einheitlich hohes Sicherheitsniveau derjenigen Unternehmen gerichtet, deren Funktionsfähigkeit für die Funktionsfähigkeit unserer Gesellschaft besonders relevant ist.





Das IT-Lage- und Analysezentrum im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Aufbau des IT-Krisenreaktionszentrums

Aufgrund dieser Herausforderungen und der Zunahme der Angriffe auf die IT hat der Aufbau des IT-Krisenreaktionszentrums im BSI eine hohe Priorität. Als Voraussetzung dafür ist bereits eine Vielzahl wichtiger organisatorischer und technischer Details realisiert worden. Das BSI verfügt über ein täglich besetztes Lagezentrum und eine 24-stündige, an allen Tagen des Jahres erreichbare Rufbereitschaft für technische Spezialisten. Diese Fachkräfte können sich per Fernzugriff ins BSI einloggen, dort Recherchen durchführen und Maßnahmen vorbereiten. Des Weiteren ist die Entscheidungs- und Führungskompetenz eines „Leiters des Einsatzstabs“ durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt worden. Für den „Fall der Fälle“ wird ein Einsatzstab eingerichtet. Dessen Alarmierung ist vorbereitet, die Räumlichkeiten sind beziehbar, Technik mit Notstromversorgung,

Telefon- und Videokonferenzmöglichkeit sowie die IT-Unterstützung sind einsatzbereit. Wichtig sind dabei redundante Kommunikationsanbindungen wie getrennte Telefonanlagen, Mobiltelefone, Satellitenkommunikation etc. Das klassische Handwerkzeug eines Krisenstabs für die Stabsarbeit steht also bereit. Bei den vorzubereitenden Maßnahmen war es nur in Teilen möglich, auf bestehende Organisationshandbücher und Vorschriften wie die Feuerwehrdienstvorschrift FwDV 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ zurückzugreifen. Kernelemente für die Stabsarbeit, zum Beispiel für die „Beurteilung der Lage aus IT-Sicht“, mussten neu entwickelt werden. Um selbst auf den Extremfall, den Verlust der Liegenschaft, vorbereitet zu sein, zieht das BSI auch die Möglichkeit in Betracht, ein Ausweichlagezentrum an anderer Stelle vorzubereiten und einzurichten.



Beobachtung der Protokolle
im Datenfluss

Eines der wichtigsten Elemente des IT-Krisenmanagements ist der Aufbau und die Pflege des Kontaktnetzwerks. Hier greift das BSI auf seine laufende Aktivitäten zurück, wie z.B. auf das Computer Emergency Response Team für die Bundesverwaltung, kurz CERT-Bund genannt. Als Computernotfallteam des Bundes bearbeitet es gemeinsam mit den Betroffenen IT-Sicherheitsvorfälle und betreibt einen Warn- und Informationsdienst für Schwachstellen in der IT-Sicherheit.

Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Aktivitäten im Rahmen des „UP KRITIS“. Hier haben sich bisher zwei Arbeitsgruppen mit insgesamt etwa vierzig Vertretern von zumeist privatwirtschaftlichen Betreibern Kritischer Infrastrukturen gegründet:

Die Arbeitsgruppe 1 „Notfall- und Krisenübungen“ befasst sich mit der Ausarbeitung und Umsetzung sämtlicher für die Planung, Durchführung und Auswertung von Notfall- und Krisenübungen erforderlichen Rahmenbedingungen. Branchenübergreifend werden IT-Krisenszenarien entwickelt, anhand derer regelmäßige Übungen durchgeführt werden.

Die Arbeitsgruppe 2 „Krisenreaktion und -bewältigung“ befasst sich mit dem branchenübergreifenden Einrichten geeigneter Krisenreaktionsprozesse, von

der IT-Lageanalyse über die Warnung und Alarmierung bis hin zur koordinierten Krisenbewältigung.

In beiden Arbeitsgruppen werden erstmals sektorübergreifend und gemeinschaftlich zwischen Staat und Wirtschaft nationale IT-Reaktionsmechanismen und -prozesse erarbeitet und auf ihre Funktion und Wirksamkeit hin beübt.

Im Rahmen des „Umsetzungsplans Bund“ wurde eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet, die die Krisenreaktionsfähigkeit des Bundes und seiner Behörden verbessern und sicherstellen. Daneben befindet sich Deutschland in der glücklichen Lage, eine sehr gut organisierte „CERT-Landschaft“ zu haben. Mehr als dreißig der großen Unternehmens-, kommerziellen, akademischen und Verwaltungs-CERTs (auf Bundes- und Länderebene) haben sich zum CERT-Verbund⁴ zusammengeschlossen. Er ermöglicht den vertrauensvollen Austausch in geschützter Umgebung. Man kennt sich persönlich, sieht sich regelmäßig. Vertrauen in die persönliche Integrität und fachliche Kompetenz der Kollegen ist entstanden und ermöglicht einen Erfahrungsaustausch, der weltweit seinesgleichen sucht. CERT-Bund gehört zum engen Kreis der Teilnehmer, die zusätzlich zur Vertraulichkeitsvereinbarung einen Code of Conduct unterschrieben haben, der eine noch engere Kooperation ermöglicht.

Internationale Zusammenarbeit

Drittes Standbein zur Bewältigung nationaler IT-Krisen ist die internationale Zusammenarbeit. IT und Internet sind weltweite Phänomene.

IT-Angriffe kommen in der Regel selten aus dem Inland, allein schon um die Reaktion darauf zu erschweren. Daher ist es zwingend nötig, internationale Partner zu haben.

Aus den vielen internationalen bi- und multilateralen Kooperationen möchte ich hier eine hervorheben: Die European Governmental CERT Group (EGC)⁵ als ein Zusammenschluss von neun europäischen Regierungs-CERTs. Neben vierteljährlichen Treffen und monatlichen Telefonkonferenzen herrscht reger Austausch zu aktuellen Sicherheitsvorfällen und unklaren Sachverhalten, die eine zweite Meinung fordern, auf der verschlüsselten Mailingliste. Jeder gibt und trägt bei, was er kann und weiß. Durch diese verlässliche Partnerschaft im Krisenfall entstehen ein größeres Ganzes und ein klareres Bild der Lage.

Fazit: IT-Krisenmanagement – eine große Herausforderung

Die ersten Schritte zum IT-Krisenmanagement sind gemacht, vor allem mit CERT-Bund, dem Ausbau des IT-Lage- und Analysezentrams im BSI und den Arbeitsgruppen des UP KRITIS. Der Aufbau des nationalen IT-Krisenreaktionszentrums geht voran. Erste Alarmierungskontakte wurden ausgetauscht. Nun gilt es, die bestehenden Kontakte auszubauen und die Zusammenarbeit für den Krisenfall an Hand von Szenarien in Planbesprechungen und Übungen nachhaltig zu etablieren. Denn Krisenmanagement in der IT ist und bleibt eine ständige große Herausforderung.

Zum Autor: Dipl. Ing. Stefan Ritter, Bauoberrat, ist Leiter des Referats „CERT-Bund“ im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bonn

¹ Patch – i. d. R. ein kleineres Software-Update bzw. eine kleinere Software-Korrektur

² Umfangreiche Informationen zu Kritischen Infrastrukturen und Arbeiten des BSI in diesem Themengebiet finden Sie auf www.bsi.de

³ Ergänzende Informationen zum NPSI und zu UP KRITIS unter www.bsi.de

⁴ www.cert-verbund.de

⁵ www.egc-group.org oder deutschsprachig: www.bsi.de/certbund/EGC

Der Beitrag der Deutschen Bundesbank zum Nationalen Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz

Karsten Salzburg

Nationales Krisenmanagement zielt im Kern darauf, die Grundfunktionen zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Lebens im Not- und Katastrophenfall zu gewährleisten. Wesentliche Akteure hierbei sind die staatlichen Entscheidungsorgane auf allen Handlungsebenen, Rettungskräfte und Betreiber kritischer Infrastrukturen. Auch im Krisenfall erfolgt die „Zuteilung“ von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich nur gegen Bezahlung – ob bar oder unbar. Im Falle einer nationalen Krise kann daher, ebenso wie in normalen Zeiten, die Grundversorgung der Bevölkerung nur sichergestellt werden, wenn der Zahlungsverkehr und vor allem die Bargeldversorgung funktionieren.

In Deutschland hat die Deutsche Bundesbank den gesetzlichen Auftrag, die Bargeldversorgung und den Zahlungsverkehr im Inland und mit dem Ausland sicherzustellen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stellt die Bundesbank über ihre Filialen und Rechenzentren eine Basisinfrastruktur im Wesentlichen für die Kreditwirtschaft zur Verfügung. Banken und private Wertdienstleister übernehmen die Weiterverteilung an Unternehmen und Bevölkerung in Deutschland. Im Ergebnis ist die Versorgung mit Bargeld und Zahlungsverkehrsdienstleistungen eine Gemeinschaftsaufgabe von Bundesbank, Kreditwirtschaft und Wertdienstleistern. Dies gilt auch für die Krisenvorsorge und die Krisenbewältigung.



Die Bundesbank sorgt mit für die Stabilität des Geldes: Zentrale der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main

Bargeld hat in Deutschland – entgegen mancher, insbesondere vor der Euro-Umstellung geäußerten Vermutung – traditionell eine herausragende Bedeutung, werden doch nach wie vor etwa 65 Prozent der Zahlungen im Einzelhandel bar geleistet.

Es ist davon auszugehen, dass vor allem im Krisenfall Bargeld für Geschäfte des täglichen Lebens weiter an Bedeutung gewinnt und letztlich das einzig akzeptierte Zahlungsmittel ist. Die Bargeldversorgung ist deshalb für die Grundversorgung der Bevölkerung von existenzieller Bedeutung.

Ein Unvermögen der Kreditwirtschaft, in Krisensituationen von der Bevölkerung abgeforderte Geldbeträge unverzüglich bar auszahlen zu können, würde die ökonomischen Folgen einer Krise weiter verschärfen und möglicherweise einen „Run“ auf Bargeld auslösen.



Deutsche Bundesbank als „Quelle“ des Bargeldes

Die Bundesbank übernimmt im Bargeldkreislauf die Rolle des Emittenten (Schaffung von Bargeld) und hält die zentralen strategischen Reserven (Vorrathaltung von Bargeld). Sie könnte daher als „Quelle“ der Bargeldversorgung in Deutschland bezeichnet werden. Sie bedient sich zur Erfüllung dieser Aufgabe eines über Deutschland verteilten Filialnetzes, in dem ausreichend Bargeldbestände gehalten werden. Die Bundesbank stellt durch geeignete Maßnahmen sicher, dass dieses Filialnetz auch im Fall einer schweren Krise funktionsfähig bleibt. Die Funktionsfähigkeit bezieht sich hierbei in erster Linie auf die jederzeitige Auszahlungsbereitschaft von Bargeld in der von der Kreditwirtschaft benötigten Größenordnung. Die großflächige Verteilung der Banknoten obliegt in Deutschland jedoch der Kreditwirtschaft sowie den von ihnen beauftragten privaten Wertdienstleistern. Die Banken stellen ihren Kunden Bargeldbestände heutzutage überwiegend über Geldausgabeautomaten zur Verfügung; dies gilt auch für den Krisenfall. Aus gutem Grund bestehen daher bei den meisten Bargeldakteuren neben allgemeinen organisatorischen Maßnahmenplänen für Notfälle auch technische Vorkehrungen zur Absicherung dieser Geschäftsprozesse. Zur Vernetzung der wichtigsten Bargeldakteure im Not- und Krisenfall wurde – unter Federführung der Deutschen Bundesbank – ein Kommunikationsnetzwerk aufgebaut. Die Unterstützung durch weitere staatliche Stellen zur Sicherstellung des Bargeldkreislaufs im Krisenfall, z.B. durch die Polizei, ist hierbei wesentliche Voraussetzung.

Auch im **unbaren Zahlungsverkehr** haben die Finanzdienstleister neben der rein physischen Sicherung von zentralen Infrastrukturen eine Notfall- und Krisenplanung aufgebaut. Erste Priorität hat die jederzeitige Verfügbarkeit von Zahlungsverkehrs- und Verrechnungssystemen mit der zugehörigen leistungsfähigen Kommunikationsstruktur, um die Versorgung des Marktes mit ausreichender Liquidität sicherzustellen. Die Notfallplanungen im deutschen Kreditgewerbe sehen sowohl organisatorische Maßnahmen für den Katastrophenfall als auch technische Vorsorgemaßnahmen vor. So werden zum Beispiel die Zahlungssysteme durch entsprechende hochgesicherte Zweit-Rechenzentren mit gleicher Technik und gespiegelten Daten abgesichert.



Tresorgitterwagen der Deutschen Bundesbank

Die Bundesbank selbst hat im Rahmen ihres „Business Continuity Management“ umfangreiche Maßnahmen getroffen, um in Not- und Katastrophensituationen die Abwicklung des Großbetragszahlungsverkehrs, aber auch die Aufrechterhaltung der anderen Kerngeschäftsbereiche der Notenbanktätigkeit (z.B. Bargeldversorgung, Refinanzierung der Kreditwirtschaft, Management der Währungsreserven) zu gewährleisten. Damit wird sie ihrer besonderen gesamtgesellschaftlichen Verantwortung als Betreiber kritischer Infrastrukturen gerecht. Für die Abwicklung des sog. Massenzahlungsverkehrs sind in Deutschland im Wesentlichen die Geschäftsbanken zuständig. Das bedeutet, dass auch die Gewährleistung des unbaren Zahlungsverkehrs in Gänze betrachtet – im Normal- und Krisenfall – eine Gemeinschaftsaufgabe von Zentralbank und Kreditwirtschaft ist.

Zur Bewältigung eines Not- und Katastrophenfalles und zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Bundesbank wurden spezielle Vorkehrungen im Rahmen einer **Krisenmanagementorganisation** („Krisenstab“) geschaffen. Ziel ist es hierbei, im Krisenfall Entscheidungswege zu verkürzen und erforderliche, bereits vorbereitete Maßnahmen zur Krisenbewältigung einzuleiten. Durch turnusmäßige interne Übungen und durch speziell geschulte Mitarbeiter wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, kritischen Situationen im Rahmen einer nationalen oder internationalen Katastrophe angemessen begegnen zu können. Die Bundesbank ist hierfür auch im Krisenstab der Bundesregierung sowie in der Interministeriellen Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern vertreten. In nationalen (UP Bund, UP Kritis) und internationalen Arbeitsgruppen arbeitet die Bundesbank mit an der Weiterentwicklung des Krisenmanagements und der „Business Continuity“ im Finanzbereich.

Krisenmanagementplanung der Deutsche Bahn AG

Burkhard Arnold

Die Deutsche Bahn AG ist ein bundesweit und international agierender Großkonzern mit knapp 231.300 Mitarbeitern, etwas über 34 Mio. Streckenkilometern, ca. 5.400 Bahnhöfen, 5,1 Mio. Reisenden pro Tag, und sie befördert jährlich rund 307 Mio. Tonnen an Gütern auf der Schiene. Daraus ergibt sich eine hohe Verantwortung des Konzerns für die Sicherheit der Kunden und Mitarbeiter, der Transportgüter, aber auch für den Erhalt einer funktionsfähigen Infrastruktur.

Kein Unternehmen, auch nicht die Deutsche Bahn AG, kann eine umfassende Krisenvorsorge allein „schultern“. Eine enge Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen für die Gefahrenabwehr ist zur Bewältigung aller denkbaren Krisenszenarien unabdingbar. Entsprechend hat sich der Konzern im Rahmen des Public Private Partnership (PPP) aufgestellt.



Bundespolizei und Deutsche Bahn AG praktizieren eine erfolgreiche Ordnungspartnerschaft



So wurde am 27. November 2000 eine Vereinbarung zur Ordnungspartnerschaft zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Deutschen Bahn AG unterzeichnet, welche zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Interesse der Inneren Sicherheit und der Sicherheitsvorsorge der DB AG beigetragen hat und heute wesentlicher Bestandteil zur Aufgabenbewältigung ist. Von dieser Vereinbarung abgeleitet, wurde im August 2005 in Berlin das Sicherheitszentrum Bahn, eine gemeinsame Einrichtung der Bundespolizei (Bundespolizeipräsidium in Potsdam) und der Deutschen Bahn AG (Konzernsicherheit), in Betrieb genommen. In ihm arbeiten Beamte der Bundespolizei in ihrer hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung und Mitarbeiter der Bahn eng zusammen. Dadurch werden Informationswege verkürzt, und die Fortschreibung eines aktuellen, bundesweiten Lagebildes als Grundlage für übergeordnete operative und strategische Entscheidungen wird wesentlich unterstützt – sowohl für die Bahn als auch die Bundespolizei.

Zur PPP gehören auch eine enge Zusammenarbeit und Vernetzung mit den Behörden des Bundes und der Länder, so z.B. mit dem Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum (GMLZ) des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Mit dem GMLZ findet ein regelmäßiger Informationsaustausch statt. Zwischen den Innenministerien der Länder und der DB AG sind Vereinbarungen getroffen worden, die den gegenseitigen Informationsaustausch regeln sowie Verfahrensweisen für die gegenseitige Unterstützung bei Lagen mit den Polizeien, Rettungskräften und Feuerwehren festschreiben.

Seit 2004 beteiligt sich die DB AG an der Übungsserie LÜKEX, um die Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern zu üben und auf ihre Funktionalität zu prüfen.

Fußball-WM 2006: Der Bahn-Ordnungsdienst kontrolliert die Bahnhöfe

Krisenmanagement im DB-Konzern: Umfassende Planung und Organisation

Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Behörden und öffentlichen Einrichtungen mit Aufgaben der Gefahrenabwehr ist eine umfassende Krisenmanagementplanung und -organisation im Konzern. Diese muss zum einen der Fortentwicklung des Konzerns, aber auch den Veränderungen bei den Bedrohungsszenarien Rechnung tragen. Insbesondere die Bewältigung des 11. September 2001, der Flutkatastrophe 2002, die Pandemieplanung aufgrund der H5N1-Virus-Verbreitung seit 2005 und „Kyrill“ 2007 haben auch bei der Deutschen Bahn AG gezeigt, wie wichtig neben präventiven Maßnahmen zur Verhinderung von Krisen und krisenähnlichen Ereignissen eine sehr gut funktionierende Krisenorganisation ist.

Zu diesem Zweck wurde 2003 bei der Deutschen Bahn AG ein standardisiertes Krisenmanagement-Tool eingeführt. Dieses regelt die Krisenorganisation, die Zusammensetzung und Arbeitsweise des zentralen Krisenstabes und der regionalen Krisenstäbe sowie die Krisenkommunikation.

Ein wichtiger Grundsatz der Krisenorganisation ist das sich gegenseitig ergänzende Zusammenwirken zwischen allen Geschäftsfeldern und Spezialdisziplinen im Konzern.

Ein unerlässlicher Bestandteil davon ist das Ereignis-Reporting, welches sowohl als Frühwarnsystem als auch zur Vermittlung von Ereignismeldungen dient. Als operatives Instrument und Organisationsmittel für die Krisen- und Arbeitsstäbe dient das DB Lagezentrum, welches 24 Stunden täglich besetzt und dem Leiter Konzernsicherheit fachlich zugeordnet ist.

Wesentliche Spezialdisziplinen im Rahmen der Notfall- und Krisenvorsorge und der Krisenbewältigung sind

- das Notfall- und Störungsmanagement,
- der Katastrophenschutz und
- die zivile Notfallvorsorge.



Im Notfall müssen ICE-Züge schnell evakuiert werden

Notfallmanagement, Katastrophenschutz, Störungsmanagement

Das **Notfallmanagement** (einschließlich Brandschutz) umfasst den vorbeugenden Brandschutz und die gesamtheitliche Organisation der Gefahrenabwehr. Formuliert ist der gesetzliche Auftrag im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) § 4. Auch hier hat die DB AG ein konzerngültiges Regelwerk implementiert, welches die grundlegenden Vorgaben des vorbeugenden Brandschutzes in Gebäuden, Anlagen und Schienenfahrzeugen und alle Maßnahmen bei gefährlichen Unregelmäßigkeiten, Unfällen, Bränden und Katastrophen bei der DB AG/Konzernunternehmen (abwehrender Brandschutz) sowie Störungen im operativen Eisenbahnbetrieb regelt.

Das **Störungsmanagement** regelt den Umgang mit Störungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Verfügbarkeit des Fahrweges sowie die Koordination der Weiterführung bzw. Wiederaufnahme des Bahnbetriebes.



Zerstörungen von Bahninfrastrukturen – wie im Bild durch Hochwasser – können Versorgung und Bewegungsfreiheit der Menschen erheblich beeinträchtigen

Zerstörungen von Bahninfrastrukturen, sei es durch kriegerische Handlungen, Terroranschläge, Sabotageakte oder Naturkatastrophen können einen erheblichen negativen Einfluss auf die Versorgung der Bundesrepublik sowie auf die Bewegungsfreiheit der Streitkräfte haben. Vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts und mit Blick auf mögliche kriegerische Handlungen wurde daher in den 60er Jahren das Verkehrssicherungsgesetz in Kraft gesetzt. Auf seiner Grundlage sind an die DB AG Aufgaben zur Aufrechterhaltung von Verkehrsleistungen im Krisen- und Verteidigungsfall übertragen worden; sie werden heute durch den Bereich **Zivile Notfallvorsorge** umgesetzt.

Hauptaufgaben sind dabei

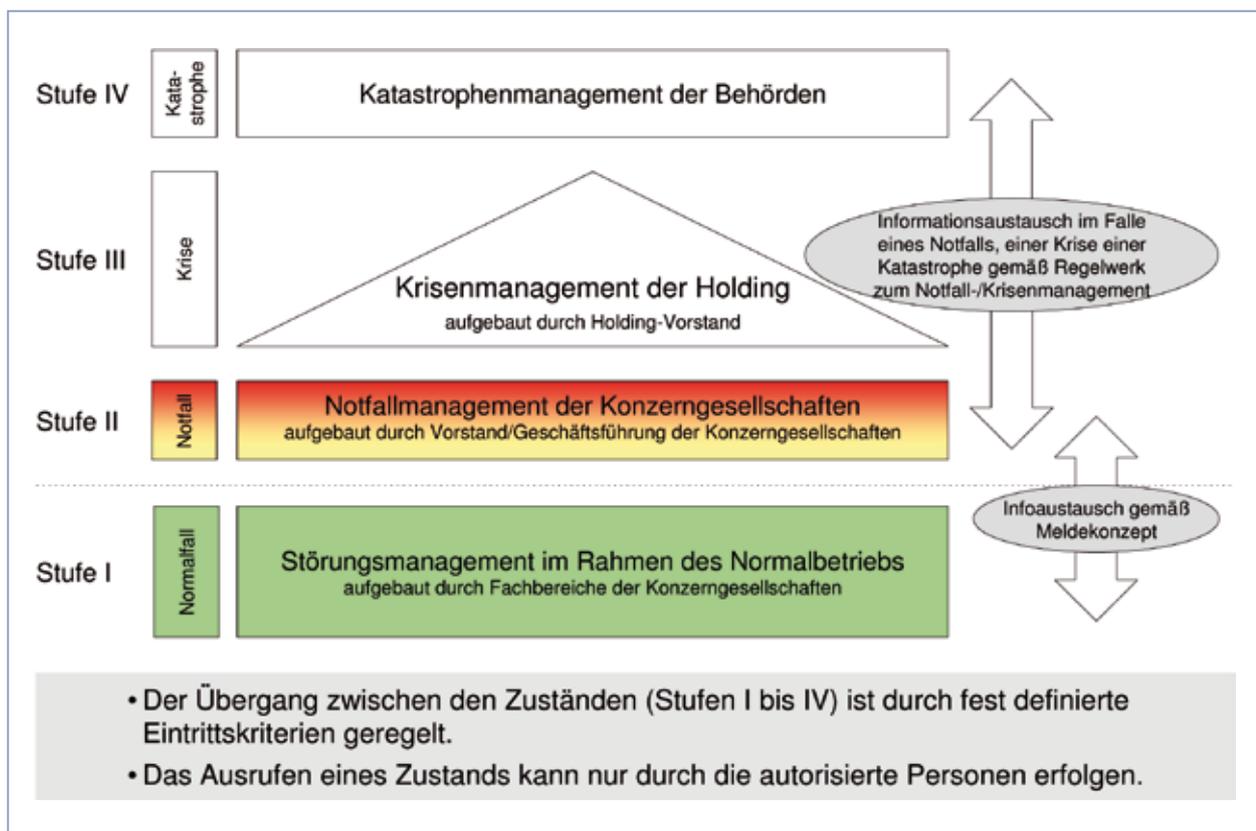
- die Planung und Koordinierung von organisatorischen, betrieblichen und personellen Maßnahmen,
- die Beschaffung und Vorhaltung von Rückfallebenen wie mobilen Stellwerken, Notbrücken und Kommunikationsmitteln, die für die Aufrechterhaltung oder zur raschen Wiederherstellung von Verkehrsleistungen in Krisensituationen erforderlich sind (Consequence Management).

Fazit: Mit der Umsetzung der dargestellten Krisenmanagementmaßnahmen ist die Deutsche Bahn AG als ein bundesweit und international agierender Großkonzern für die notwendigen Vorsorgemaßnahmen auf dem Gebiet des Krisenmanagements gut vorbereitet, um im Rahmen des Public Private Partnership (PPP) in einer engen Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen für Gefahrenabwehr alle denkbaren Krisenszenarien bewältigen zu können.

managementsystem ist durchgängig in die Konzernstrukturen implementiert. In einem allen Mitarbeitern zugänglichen Krisenmanagementhandbuch sind die Grundzüge des Krisenmanagements dargestellt. Ein vertrauliches Krisenhandbuch beschreibt detailliert Verfahren und Methoden sowie einzelne Krisenszenarien und ihre Bewältigungsstrategien.

Die organisatorische Umsetzung des Krisenmanagementsystems in der EnBW wird durch klar definierte Verantwortlichkeiten erreicht.

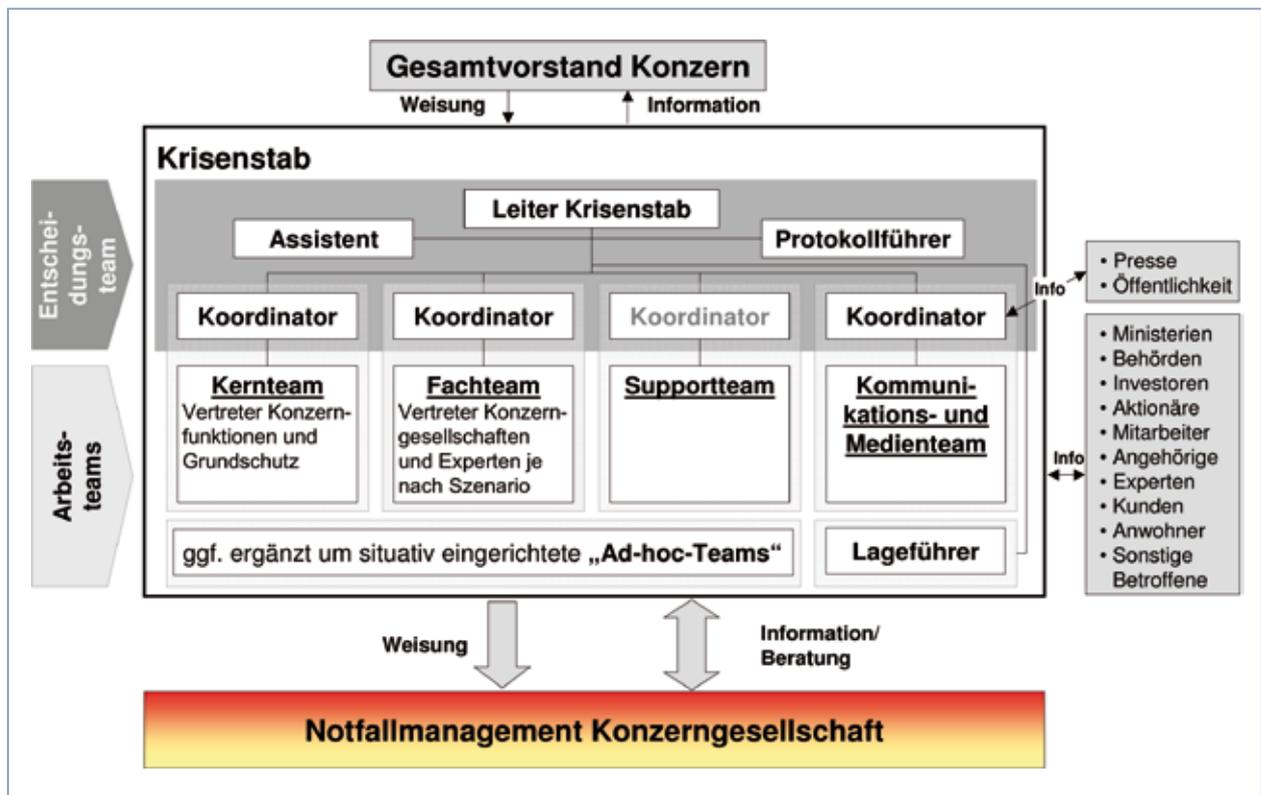
Verantwortlich für die Umsetzung des Krisenmanagementsystems ist die Organisationseinheit (OE) Krisenmanagement in der EnBW-Holding. Sie steuert zentral die Organisation und Weiterentwicklung des Krisenmanagementsystems, die Abstimmung mit Behörden, Politik, Hilfsorganisationen und Experten in Grundsatzfragen sowie die Planung und Durchführung von Übungen. Darüber hinaus unterstützt das Krisenmanagement die einzelnen Konzerngesellschaften innerhalb des jeweils dezentral aufgestellten Störungs- und Notfallmanagements.



Eskalationsstufen im Krisenmanagementsystem der EnBW

Aufgabe der Leitungen der Konzerngesellschaften (KG) sowie der Querschnitts- und Holdingbereiche ist es, den erforderlichen Informationsfluss zur OE Krisenmanagement zu gewährleisten und hierfür einen Ansprechpartner zu benennen. Darüber hinaus sind die Geschäftsleitungen dafür verantwortlich, dass das gesellschaftseigene Notfallmanagement und das der direkt einbezogenen Beteiligungen den gesetzlichen Erfordernissen und den Konzernregelungen entspricht. Außerdem verfügt jede EnBW-Konzerngesellschaft über ein aktuelles Regelwerk zum Notfallmanagement.

Ein Meldekonzept stellt den konzernweiten Informationsfluss zur Holding bei allen relevanten Ereignissen sicher. Jeder Vorgang mit Krisenpotenzial kann damit durch das Krisenmanagement zentral bewertet werden. So ist sichergestellt, dass zur Ereignisbewältigung jederzeit neben den dezentralen Strukturen in der Gesellschaft auch die zentralen Strukturen des Konzerns zur Verfügung stehen. Im Falle einer Krise oder einer Katastrophe stellt das Krisenmanagement grundsätzlich den Informationsaustausch zu den „oberen“ Behörden sicher.



Struktur des Krisenstabs im EnBW-Konzern

Im Normalfall ebenso wie im Notfall liegen die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in den Konzerngesellschaften. Zusätzlich sind auf Konzernebene so genannte Task Forces mit Vertretern aus den Holdingbereichen und den Konzerngesellschaften für bestimmte Szenarien eingerichtet. Aufgaben dieser Task Forces sind die Lagebeurteilung und die Begrenzung der Auswirkungen auf Konzernebene sowie die Unterstützung der betroffenen Gesellschaften.

Im Krisenfall liegt die Weisungsbefugnis bei einem zentralen Krisenstab.

Der Krisenstab setzt sich aus den Mitarbeitern des Krisenmanagements, Vertretern der Querschnittsfunktionen der Holding (Kernteam), der Konzerngesellschaften (Fachteam), der Unternehmenskommunikation (Kommunikations- und Medienteam) und der internen Dienstleister (Supportteam) zusammen. Der Krisenstab erstellt eine Lagebeurteilung und

koordiniert die Zusammenarbeit mit dem operativen Notfallmanagement der Konzerngesellschaften und mit Behörden sowie die interne und externe Kommunikation.

Ein zentrales Element der Krisenprävention ist die Vorbereitung auf den Krisenfall. Dies betrifft neben den konzerninternen Vorgehensweisen zur Krisenbewältigung auch die Zusammenarbeit mit kommunalen und staatlichen Behörden und Institutionen wie etwa dem Katastrophenschutz. Hierzu werden in gemeinsamen Veranstaltungen regelmäßig Erfahrungen ausgetauscht und in Planspielen das Vorgehen im Krisenfall geübt. Das Training der mit der Krisenbewältigung betrauten Personen erfolgt in den jährlich stattfindenden konzernweiten Krisenübungen sowie im Rahmen der regelmäßigen Teilnahme an den bundesweiten LÜKEX-Übungen. Die systematische Auswertung dieser Übungen ist eine Grundlage für die ständige Verbesserung des Krisenmanagementsystems der EnBW.

Pandemie - eine globale Herausforderung - Erfahrungen im Krisenmanagement aus der Sicht des Unternehmens IBM

Lars Gielg

Eine Pandemie ist eine der herausforderndsten Aufgabenstellungen im unternehmerischen Krisenmanagement. In der globalisierten Wirtschaft des 21. Jahrhunderts stellt sie uns durch ihre vermutlich schnelle und weitläufige Ausbreitung sowie die lange Dauer vor sehr komplexe Probleme, die bislang so in das betriebliche Krisenmanagement keinen Eingang gefunden hatten.

Genau diese Bedrohungscharakteristik stellt für IBM eine besondere Herausforderung dar, denn die globale Integration des Unternehmens über Kontinente und Zeitzonen hinweg sorgt zum einen für starke Abhängigkeiten, hat aber zum anderen große Potentiale bei Flexibilität und Verfügbarkeit geschaffen. Das macht ein weltweit abgestimmtes betriebliches Pandemiemanagement notwendig. Jeder internationale Ansatz muss dennoch konsequent auf nationaler, teilweise sogar regionaler Ebene umgesetzt werden, denn Informationstechnologie hat alles gesellschaftliche und insbesondere wirtschaftliche Handeln voll

durchdrungen. Von der Abhebung am Geldautomaten über das Steuern von Logistikprozessen für die Lebensmittelbranche bis hin zur nächsten Wettervorhersage gilt, dass krisenhafte Störungen, wie sie bei einer Pandemie zu erwarten sind, für jeden Menschen direkt im Alltag spürbare Konsequenzen hätten. Somit müssen auch die lokalen Gegebenheiten in ihrer Relevanz für das Gesamtsystem bewertet werden. IBM ist sich ihrer daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Verantwortung bewusst. Bereits im Mai 2006 hat das Unternehmen mit über 20 der bedeutendsten Gesundheitsinstitutionen, darunter die WHO, eine weltweite Pandemie-Initiative gegründet. Zeitgleich wurde mit der Umsetzung einer weltweit einheitlichen Strategie zum betrieblichen Pandemiemanagement begonnen.

127



Innovationsportal „CeBIT next“ 2008: Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammen mit Martin Jetter, Vorsitzender der Geschäftsführung der IBM Deutschland

Das IBM-Pandemiemanagement und Public-Private-Partnership

Public-Private-Partnership hat im Rahmen der betrieblichen Pandemieplanung besondere Bedeutung. Zum einen wird IBM wie jedes andere Unternehmen von den behördlichen Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements betroffen sein. Daher gilt es, die möglichen Auswirkungen abzuschätzen und entsprechende Anpassungen und Maßnahmen vorzubereiten. Zum anderen ist aber auch die öffentliche Hand Kunde der IBM. Sie hat, ebenso wie eine Vielzahl anderer Unternehmen, die für lebensnotwendige Grundleistungen in der Gesellschaft verantwortlich sind, auch für den Pandemiefall eine klare Erwartungshaltung an IBM.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist das betriebliche Pandemiemanagement der IBM kundenbezogen entlang der entsprechenden Geschäftsbereiche und Serviceleistungen aufgebaut. Der Schutz der Mitarbeiter und das Sicherstellen der für den Kunden kritischen Prozesse bilden hierbei den Kern. Die daraus resultierenden Anforderungen gilt es unter den zu erwartenden Einschränkungen wie Personalausfälle oder Störungen der Infrastruktur zu erfüllen. Bereits bei der Festlegung der Randbedingungen für die Planungsszenarios half die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen öffentlichen Stellen, zum Beispiel bei der Abschätzung der Erkrankungsrate. Entlang der definierten kritischen Prozesse wurden die Schnittstellen und Abhängigkeiten untersucht. Dies beschränkte sich nicht auf nationale oder globale IBM Funktionen sondern umfasste ebenso Lieferanten vom Energieversorger bis hin zur Reinigungsfirma. Auch bei diesem Planungsschritt war ein



Intelligentes, mobiles IBM Notfall-Rechenzentrum, vorgestellt 2007 in Washington, DC, USA

Abgleich mit öffentlichen Stellen hilfreich. Abschließend mussten die definierten Maßnahmen von der Organisationsebene aus auf die geographische Ebene übertragen werden, um für alle an einem Standort vertretenen Geschäftsbereiche die notwendigen infrastrukturellen Vorbereitungen treffen zu können.

Die Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur für den Krisenfall ist mehrfach redundant ausgelegt. Als Wissensbasis und zur Dokumentation dient eine europaweite Datenbank, die für die Entscheidungsträger sowohl online wie auch als lokale Replik auf dem jeweiligen persönlichen Rechner verfügbar ist. Wegen der Dynamik der Änderungen in großen Unternehmen und dem Bedarf einer stets aktuellen und einheitlichen Informationsquelle ist ein derartiger Plan allerdings nicht in Papierform verfügbar.

IBM und LÜKEX 2007

Neben dem Erstellen eines Pandemie-Krisenmanagementplanes ist ein weiterer notwendiger Schritt, diesen zu testen und zu üben. Auch hier erwies sich die gute Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand, insbesondere mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, als äußerst wertvoll. Im Rahmen von LÜKEX 2007 konnte die

betriebliche Pandemieplanung der IBM in Deutschland erstmals auf die Probe gestellt werden. Bereits während der Vorbereitungen haben sich die Kontakte zu unterschiedlichsten Behördenvertretern und Unternehmen, sowohl der Kunden- wie auch der Zuliefererseite, als sehr informativ und mitunter auch innovativ gestaltet.

Perspektive

Entscheidende Erfolgsfaktoren für LÜKEX 2007 waren die Güte der Übungsrealität, die sicherlich von keinem der teilnehmenden Unternehmen allein hätte erreicht werden können, sowie die vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten, die auch spontane und improvisierte Einspielungen zuließen.

Hierbei erwies es sich nicht als notwendig, 100 Prozent Realitätsnähe bei technischen Angaben, Prognosen oder Anfragen zu erreichen, allein schon die Übungsdichte und die durch die Lagebilder erzeugte Stimmung sorgten für entsprechende Identifikation der Teilnehmer mit ihren Übungsaufgaben. Das Ziel, das IBM Krisenmanagementteam zu sensibilisieren und eine erste Konsistenzprüfung des Planes vorzunehmen, wurde voll erreicht. Darüber hinaus machte die Übung deutlich, wie stark die einzelnen Funktionen von einander abhängen, obwohl sie im Rahmen der Übung lediglich einen ausgewählten Ausschnitt des komplexen Gesamtgefüges der Gesellschaft repräsentierten.

Die Vorbereitung auf den Pandemiefall zeigt deutlich, wie eng die unterschiedlichsten Akteure des Krisenmanagements miteinander verwoben sein müssen und welche besondere Bedeutung eine gemeinschaftliche Herangehensweise von Unternehmen und öffentlicher Hand hat. Unternehmen müssen sich dabei ihrer gesamtgesellschaftlichen Rolle und Verantwortung bewusst sein, und sie dürfen sich auch nicht scheuen, aktiv auf Behörden, Ämter und Institutionen zuzugehen. Für letztere wiederum ist es unerlässlich, Funktionsweisen und Abhängigkeiten der Unternehmen zu kennen und dies in ihre politischen und planerischen Überlegungen mit einzubeziehen. Transparenz der Zuständigkeiten und klare Kommunikationswege sind hierbei unerlässlich. Die Pandemieplanung hat dies für IBM bereits in Teilen erfüllt und lässt auf weitere gemeinsame Fortschritte hoffen, denn

Public-Private-Partnership im Bereich des Krisenmanagements hat für alle Beteiligten einen besonderen Stellenwert und bedeutet einen großen Zugewinn.

„Der Bund wird mit Blick auf die Gefahren von morgen den Bevölkerungsschutz national wie international mitgestalten und somit die Effektivität in einem Kernbereich staatlicher Daseinsvorsorge, der Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger, weiter steigern.“

„Das Zusammenwirken aller Beteiligten muss gut geübt sein, damit im Ernstfall alles reibungslos funktioniert. Deshalb führen wir seit 2004 ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen durch, die „LÜKEX-Übungen.“

Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister des Innern

IV. Kapitel

Das System LÜKEX:

Strategisches Forum des nationalen Krisenmanagements

Das System LÜKEX als Motor der Entwicklung des strategischen Krisenmanagements

Manfred Klink / Tanja Thiede

Allgemeines und Grundsätze

Deutschland hat den komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen ein ebenso komplexes System der polizeilichen, nichtpolizeilichen, nachrichtendienstlichen und militärischen Gefahrenabwehr gegenübergestellt. Nun funktionieren komplexe Systeme im Einsatz nur, wenn sie regelmäßig erprobt werden. Das kann in realen Lagen oder in Übungen erfolgen. In diesem Sinne fanden während der Zeit des Kalten Krieges die so genannten „WIN-TEX-CIMEX“-Übungen statt, die neben einem militärischen Szenario auch den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall einbezogen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes fanden diese Übungen im Rahmen eines sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels nicht mehr statt, Vorkehrungen für den Kriegsfall wurden größtenteils aufgegeben, so z. B. Luftschutzwarneinrichtungen oder der Regierungsbunker an der Ahr. In der Folge fanden lediglich Katastrophenschutzübungen in den Ländern oder zu einigen speziellen Themen bei den zuständigen Bundesressorts und -behörden statt. Die Übungen hatten jedoch deutlich taktisch-operative Schwerpunkte und waren auf einzelne punktuelle Schadenslagen ausgerichtet.



Einzelne Schadensereignisse wirken sich jedoch in aller Regel nach dem „Dominanzprinzip“ auf andere Bereiche aus. Deshalb sind zusätzliche Übungen erforderlich, die den gesamtgesellschaftlichen nationalen Ansatz in den Mittelpunkt stellen.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 und die Elbeflut im Sommer 2002 haben inzwischen zu einem generellen Umdenken geführt. Die von der Innenministerkonferenz im Jahre 2002 beschlossene „**Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung**“ reflektiert das Bewusstsein einer Gesamtverantwortung von Bund und Ländern. Neben einer Reihe anderer Maßnahmen sind gemeinsame Übungen vorgesehen, bei der die bundesweite Abstimmung von Notfallmaßnahmen und vereinheitlichte Schutzkonzeptionen erprobt werden sollen.

Aufbauend auf dieser Beschlusslage wurde 2003 an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) mit der Vorbereitung einer ersten strategischen Krisenmanagement-Übung begonnen. Dabei ist der einprägsame Begriff LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagement-Übung Exercise) entstanden.

Der Begriff LÜKEX ist inzwischen zum anerkannten Markenzeichen eines Gesamtsystems geworden, das neben der Erprobung des länder- und bereichsübergreifenden Krisenmanagements auch für die Bildung von Netzwerken steht, in denen sich unterschiedliche Teile der öffentlichen Verwaltung mit Privatunternehmen, Hilfsorganisationen und Verbänden auf überregionale und länger anhaltende Krisen vorbereiten.

Neben den Übungen selbst sind Handlungsempfehlungen fürs Krisenmanagement, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, das Coaching von Entscheidungsträgern, die Weiterentwicklung technischer Instrumente sowie Forschungsprojekte Bestandteile des „Systems LÜKEX“.

Das Übungskonzept LÜKEX

Das Übungskonzept muss sich am **strategischen** Ansatz orientieren. Dazu müssen sowohl beim Bund als auch in den Ländern die politischen Entscheidungsträger in den Übungsprozess einbezogen werden. Landesinterne Kabinettsbeschlüsse zur Übungsbeziehung sind ein geeignetes Mittel, um eine möglichst hochrangige und somit eine dem Realfall einer Krise vergleichbare Besetzung der Krisen- und Verwaltungsstäbe während der Übung zu erreichen. Die Übungen finden auf der Grundlage der derzeitigen verfassungsrechtlich bestimmten Zuständigkeitsregelungen statt, die ein hohes Maß an kooperativem Verhalten und Konsensbereitschaft der Beteiligten verlangen, um ein erfolgreiches gesamtgesellschaftlichen Krisenmanagement zu erreichen. LÜKEX dient deshalb auch dem Zweck, eine krisenfeste „Verhand-

Das Bundesinnenministerium, das im Rahmen der neuen Strategie auf Seiten des Bundes eine Schlüsselrolle einnimmt, hat – ganz wesentlich mitbestimmt von den zuständigen Referatsleitern der Abteilung Krisenmanagement – den Gedanken gemeinsamer Übungen im Rahmen einer **Übungsserie** von Anfang an aufgenommen und mitgestaltet. Im Rahmen eines dort entwickelten Übungskonzepts sind alle zwei Jahre strategische Krisenmanagement-Übungen (LÜKEX) vorgesehen, die bei Bedarf durch Übungen, die Teilaspekte abdecken, ergänzt werden. Grundsätzlich werden, nach einer Vorabstimmung der Bundesressorts, die Länder an der Auswahl der Themen beteiligt. Im Anschluss entscheiden die Länder über ihre Teilnahme. Eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern, die aus Projektgruppen des BBK und der hauptbeteiligten Länder besteht, wird gebildet. Es wird angestrebt, dass sich neben den hauptbetroffenen Bundesressorts und Behörden alle Länder in unterschiedlicher Beteiligungstiefe in einem wiederkehrenden Rhythmus an den Übungen beteiligen und stets alle Länder und der Bund an den Ergebnissen jeder Übung partizipieren. In gleicher Weise wird auch eine Beteiligung von Unternehmen, Hilfsorganisationen und Verbänden im Rahmen der Public-Private-Partnership angeregt.

lungs- und Entscheidungskultur“ zwischen den Ländern und dem Bund zu etablieren, die auch unter hohem Zeit- und Handlungsdruck nachhaltige Lösungen ermöglicht. Nach einer vorläufigen Auswahl der groben Übungsthemen durch die zuständigen Bundesressorts erfolgt ein Angebot an alle Bundesländer, sich im Rahmen der gewünschten Beteiligungstiefe an der Übung zu beteiligen. Gleichfalls werden die Übungsschwerpunkte in den zuständigen Bundesländer-Gremien (AK II und AK V) abgestimmt. Die Grundzüge des Übungskonzepts – insbesondere das Grundzenario, die Übungsziele und die Beteiligung – werden in einem verbindlichen Dokument, dem „Übungsrahmen“ festgelegt; es ist die Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung der Übung.

Das **Konzept** für die LÜKEX-Übungen basiert auf folgenden Grundsätzen:

Den Übungen werden **Szenarien** zugrunde gelegt, von denen mehrere Bundesländer oder die gesamte Bundesrepublik mehr oder weniger stark betroffen sind. Dieser Ansatz folgt der Feststellung, dass die zuständigen Kommunen und Bundesländer über ein gut ausgestattetes und im operativ-taktischen Bereich erprobtes und bewährtes Notfallsystem für einzelne regional begrenzte Schadensereignisse verfügen, aber kaum erprobte Konzepte und Strukturen für überregionale und länger andauernde Krisen vorhanden sind. Die Szenarien erfordern demgemäß abgestimmtes, koordiniertes länder- und bereichsübergreifendes Handeln auf der politisch-strategischen Ebene.

Die Übungen werden als **Stabsrahmenübungen** durchgeführt, die auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten für den angestrebten Zweck besonders geeignet sind. Vollübungsanteile sind grundsätzlich nicht Bestandteil von LÜKEX, sie können jedoch von einzelnen Bundes- oder Landesbehörden zur realitätsnahen Überprüfung konkreter Probleme auf taktischer Ebene angehängt werden.

Zur Bewältigung der Krise ist der integrierte Einsatz der Ressourcen der polizeilichen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr erforderlich, das Schadensausmaß und /oder die Gefahrenlage erfordern grundsätzlich auch die Unterstützung durch Bundesressourcen, insbesondere die Hilfe der Bundeswehr im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der aktuellen Struktur (Art. 35 GG).

Nachdem sich in zunehmendem Maße kritische Infrastrukturen und essentielle Versorgungsbereiche in privater Hand befinden (z. B. in den Bereichen Verkehr, Energieversorgung, Kommunikation) und Notfallvorsorge und Rettungsdienste weitgehend von nichtstaatlichen Hilfsorganisationen (teilweise mit ehrenamtlichen Kräften) geleistet werden, hat die Beteiligung von Privatunternehmen, Verbänden und Hilfsorganisationen in den Übungen einen hohen



Stellenwert. Demzufolge sind die Übungsunterlagen, die fiktive Szenarien verwenden, nicht als Verschluss-sachen eingestuft, um einen breiten und offenen Dialog zu ermöglichen. Gleichwohl verpflichten sich die Übungsbeteiligten zur vertraulichen Behandlung der Unterlagen, auch um den „Überraschungseffekt“ bei den Übungen zu gewährleisten.

Um die nationale Betroffenheit darzustellen, sind die Bundesländer, Unternehmen und Verbände, die nicht als „Kernübungsländer“ unmittelbar an der Übung beteiligt sind, mit einer kleinen, aus entscheidungsbefugten Vertretern gebildeten Reaktionsgruppe vertreten. Angestrebt wird auch eine Beteiligung der Verwaltungsstrukturen auf Bezirks- und kommunaler Ebene (Städte, Kreise), um Auswirkungen „vor Ort“ möglichst realistisch einzubringen und damit „Realitätsdruck“ bei den Stäben auf Landes- und Bundesebene zu erzeugen.

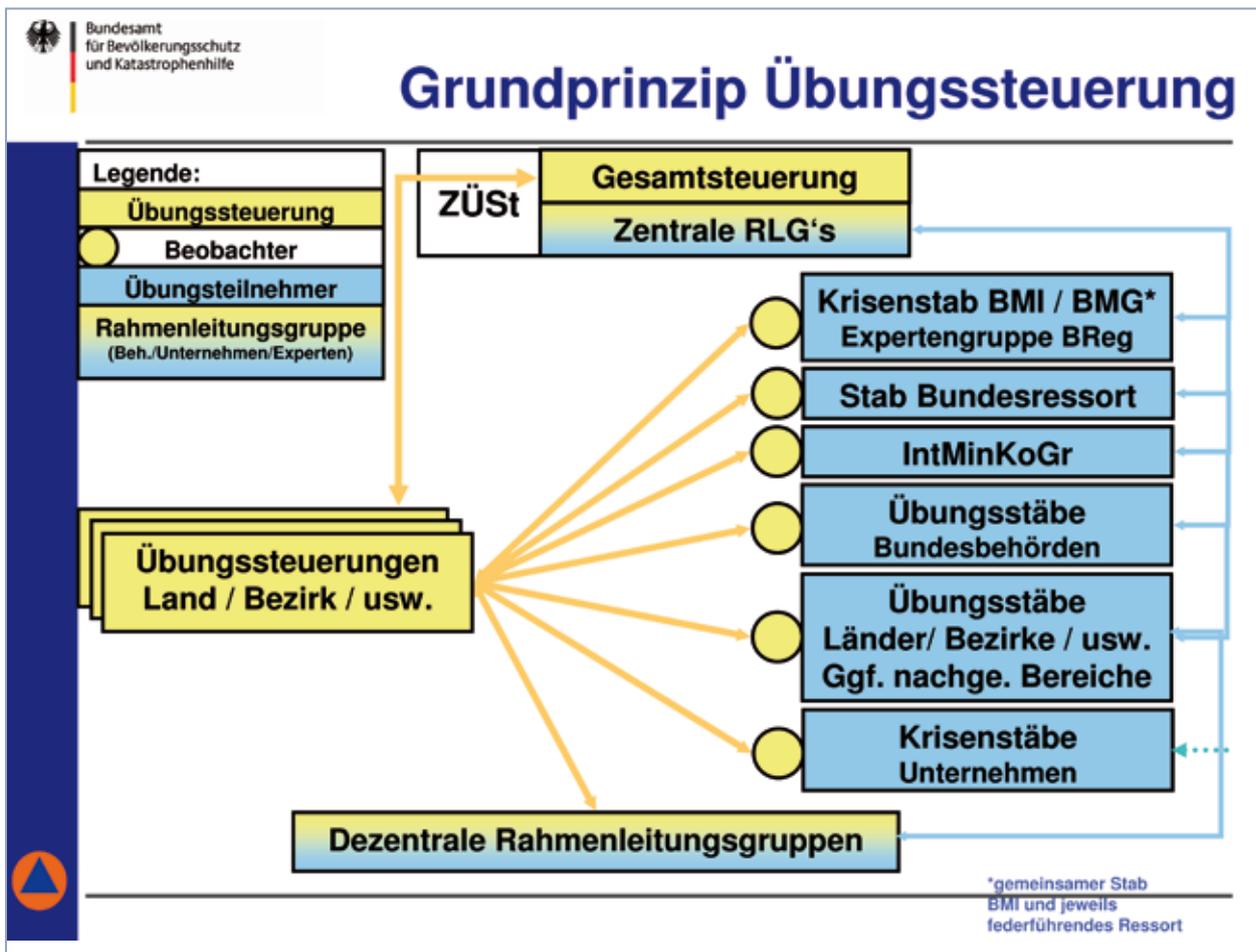
Abgestimmte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit als strategisches Mittel der Kommunikation mit der von den Auswirkungen der Krise betroffenen Bevölkerung ist – wie nachfolgend in einem eigenen Beitrag noch ausführlich dargestellt – ein Hauptelement der Übung.

Bei der **Anlage der Übung** wirken die Projektgruppen der Kernübungsländer und die Projektgruppe des BBK (PG LÜKEX) in einer Arbeitsgruppe zusammen, um einerseits die Übung nach länderspezifischen Bedingungen realistisch zu gestalten, andererseits den sinnvollen Gesamtzusammenhang der nationalen Krisenbewältigung zu gewährleisten. Nach einer Grundeinweisung werden die in Betracht kommenden beteiligten öffentlichen und privaten Institutionen im Rahmen von Workshops in die Übungsvorbereitung einbezogen.

Diese **Vorbereitung** ist bereits ein wesentlicher Bestandteil des Übungsgeschehens, weil dadurch schon im Vorfeld der Übung erkannte Schwachstellen des Krisenmanagements beseitigt und Strukturen verbessert werden können. So haben beispielsweise einige Länder im Zuge der Vorbereitung von LÜKEX-Übungen Kabinettsbeschlüsse zur Führungszuständigkeit und zur Zusammensetzung der Krisenstäbe verabschiedet. Darüber hinaus bietet die Übungsvorbereitung Gelegenheit, szenarienspezifische inhaltliche Defizite zu identifizieren und zu beseitigen.

Das **Drehbuch** der Übung wird in einem mehrstufigen Verfahren entwickelt: Auf der Basis von Teilszenarien werden themenbezogene Workshops durchgeführt, so z. B. zu den Auswirkungen einer Krise auf den Betrieb eines Großflughafens. In diese Workshops werden möglichst alle betroffenen Institutionen einbezogen (im Beispiel also Flughafenbetreiber, Fluglinien, Bundes- und Landespolizei, Zoll, Flugsicherung), so dass die Auswirkungen möglichst realistisch erfasst werden können.

Zur Durchführung der Übung wird eine **Übungssteuerung** eingesetzt, die neben dem entscheidungsbefugten Steuerungsstab aus Übungsbeobachtern (die das Verhalten der Übungsstäbe dokumentieren und bewerten) und Rahmenleitungsgruppen besteht. Letztere stellen als Teil der Steuerungsorganisation nachgeordnete oder benachbarte (nicht selbst zu übende) Organisationen dar; sie spielen den Großteil der Einlagen ein und sorgen durch ihr den Übungsstäben entsprechendes Verhalten für möglichst realitätsnahe Betroffenheit der Übungsstäbe.



Übende sind in erster Linie die Krisen- und Verwaltungsstäbe der zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder, ggf. auch wichtige nachgeordnete Behörden, sowie einzelne Unternehmen und Verbände, bei denen strategischer Übungsbedarf besteht. Angestrebt wird die Bildung von interministeriellen Krisenstäben als gemeinschaftlich Verantwortliche für die Beurteilung und Bewältigung der Gesamtlage und von Ressortstäben, die dem gemeinsamen Stab zuarbeiten. Die Übenden erhalten zu Beginn der Übung ihnen bis dahin im Detail nicht bekannte Ausgangslagen einschließlich eines Presseteils, ggf. zur Erzeugung von „Realitätsdruck“ auch vorbereitete Fernsehsendungen (z. B. TV-Brennpunkt „Pandemie“). Im Verlauf der Übung werden ihnen die (im Drehbuch) vorbereiteten oder an die Lageentwicklung angepassten aktuell erstellten Einlagen zugespielt, zu denen strategische Reaktionen erwartet werden.

Die Ergebnisse der Übung werden in einem **Auswertungsbericht** zusammengefasst, der neben der (Selbst-) Kritik an Konzept, Anlage und Durchführung der Übung das Verhalten der Stäbe von Ländern und Bund, die Bund-Länder-Zusammenarbeit, Public-Private-Partnership, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sowie die szenarienbezogene Bewältigung der inhaltlichen Herausforderungen (z. B. erfolgreiche Ausführung des Pandemieplanes) würdigt. Dem Bericht werden in einer Anlage **Handlungsempfehlungen** beigefügt, die stichwortartig den wichtigsten Umsetzungsbedarf der Übungsergebnisse enthalten.

Eine detaillierte Erfolgskontrolle durch die zentrale Übungssteuerung ist aufgrund der dezentralen Zuständigkeiten nicht beabsichtigt. Diese ist innerhalb der Bundesressorts und Länder vorgesehen. So hat z. B. das BMI in einer Zwischenübung „Hermes“ die IT-Kommunikation einer kritischen Prüfung unterzogen, dabei festgestellte Defizite sind in einem Handlungskatalog zusammengefasst worden, zu deren Beseitigung die betroffenen Abteilungen des Ministeriums und die Behörden binnen Jahresfrist Stellung nehmen mussten.



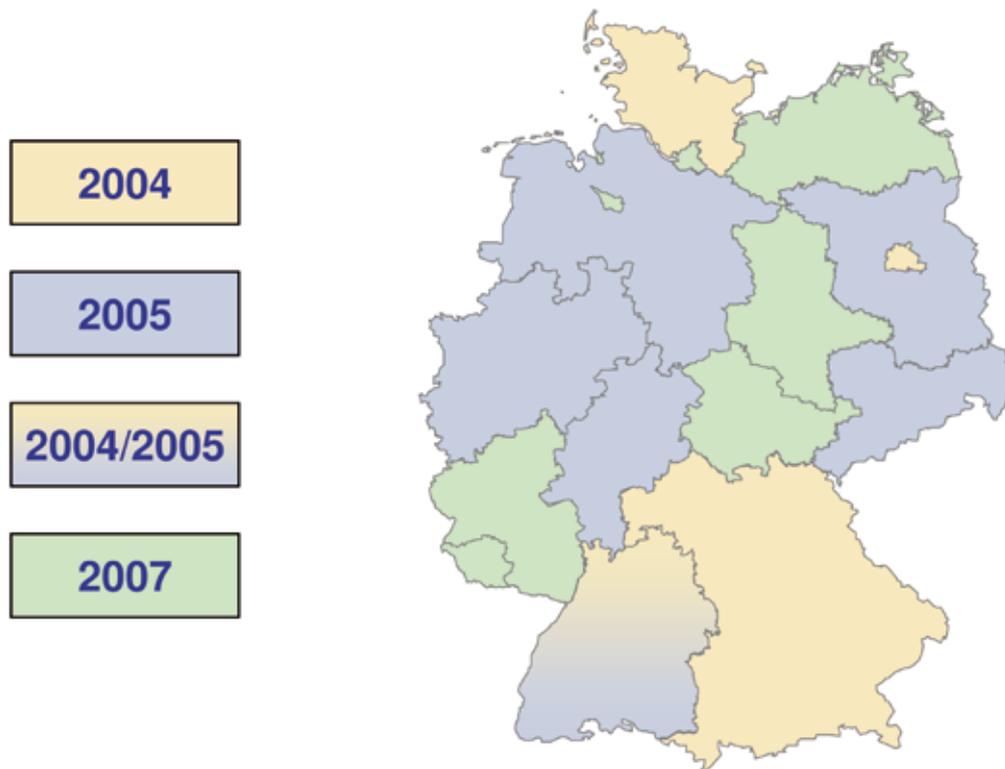
Zentrale Übungssteuerung LÜKEX 07 an der AKNZ in Ahrweiler

Das BBK als Zentralstelle kann im Rahmen seines Aus- und Fortbildungsauftrags erkannte Handlungsnotwendigkeiten in die Lehre einbeziehen. Im Rahmen nachfolgender LÜKEX-Übungen ist es – in begrenztem Umfang – möglich, positive Veränderungen in Aufbau- und Ablauforganisation der Stäbe, in der Entscheidungsfindung, im Informationsverhalten oder in der räumlichen und technischen Ausstattung der Stäbe festzustellen. Dabei kann festgehalten werden, dass nach Beobachtung der Projektgruppe LÜKEX bereits die drei durchgeführten Übungen erheblich zur Optimierung beigetragen haben.

Inhaltliche Schwerpunkte der bisher durchgeführten LÜKEX-Übungen

In den bisherigen drei Übungen wurde das Krisenmanagement bei außergewöhnlichen Schadens- oder Gefährdungslagen geübt. Die Szenarien knüpften an reale Ereignisse oder an Gefahrenlagen an, die nach wissenschaftlicher Beurteilung wahrscheinlich sind, auch wenn sich der Zeitpunkt ihres Eintretens nicht voraussagen lässt. Alle Länder haben sich bisher einmal, Baden-Württemberg zweimal an LÜKEX-Übungen beteiligt:

Beteiligung der Bundesländer an den LÜKEX-Übungen 2004 bis 2007



An der Übung **LÜKEX 2004** waren vier Bundesländer beteiligt. Das Szenario ging davon aus, dass Bayern und Baden-Württemberg von einem fiktiven, durch eine winterliche Extremwetterlage verursachten großflächigen und ca. zwei Wochen andauernden **Stromausfall** betroffen waren. Darüber hinaus ereigneten sich in diesen Ländern sowie in Berlin und Schleswig-Holstein zeitgleich **Terroranschläge**, zum Teil unter Verwendung chemischer Substanzen. Dem Terrorismusszenario in Schleswig-Holstein lag eine Anschlagdrohung gegen ein auf hoher See befindliches Fährschiff zugrunde; dadurch bot die Übung auch den Einstieg in die Thematik „Seesicherheit“. Das Übungsszenario in Süddeutschland wurde in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Wetterdienst und mit den großen Energiekonzernen in Anlehnung an den Orkan „Lothar“ erstellt, der 1999 neben Verwüstungen in den Wäldern vor allem in Frankreich und der Schweiz mehrtägigen Stromausfall verursacht hatte. Die Übungslage, die von einigen Kritikern in ihren angenommenen Auswirkungen als übertrieben bezeichnet worden war, wurde 2005 beim Stromausfall im Münsterland von der Realität eingeholt. Insgesamt waren mehrere tausend Übungsbeteiligte in

unterschiedlichsten Funktionen in die Übung eingebunden. Als Ergebnis der Übung kann festgehalten werden, dass länger andauernde flächendeckende Stromausfälle schwere Störungen des gesamtgesellschaftlichen Lebens verursachen können und staatliche und private Institutionen deshalb gut beraten sind, ihre Strukturen regelmäßig auf ihre Funktionsfähigkeit im Falle eines Energieausfalls zu überprüfen (Stichwort: Business Continuity). Die Abhängigkeit des gesamtgesellschaftlichen Lebens von der Energieversorgung und die Anfälligkeit moderner Industriegesellschaften ist auch in anderen Staaten Gegenstand von Krisenübungen, so hat z. B. Großbritannien im Sommer 2007 das Krisenmanagement bei einem landesweiten 24-stündigen Stromausfall erprobt (Übung „long shadow“). Die Erkenntnisse aus der LÜKEX-Übung wurden von allen Beteiligten als wertvoll für die Weiterentwicklung des Krisenmanagements beurteilt; dies galt sowohl für die erstmals in dieser Form praktizierte Zusammenarbeit der neuen Verwaltungsstäbe nach dem bundeseinheitlichen Modell als auch für die Präventionsarbeit im Bereich der Energieversorgung in Extremsituationen.

LÜKEX 2005 fand, abweichend vom zweijährigen Übungsrhythmus, bereits nach einem Jahr statt. Die Übung orientierte sich thematisch an internationalen Großveranstaltungen. Sie wurde so frühzeitig durchgeführt, dass Erkenntnisse noch in die Sicherheitskonzepte für die **Fußball-Weltmeisterschaft 2006** einfließen konnten. Dem Drehbuch lagen unterschiedliche Schadensereignisse in den sechs üben- den Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen) zugrunde. Neben Terroranschlägen auf Verkehrsmittel und -einrichtungen ereigneten sich witterungsbedingt Katastrophen oder technische Havarien. Daneben sorgten aus dem Ausland übertragene Seuchen für bundesweite Betroffenheit. Höhepunkt der Übung war die Prüfung der Frage, ob angesichts der Unglücksfälle und Terroranschläge mit großen Opferzahlen und der andauernden Bedrohung die Fortführung der fiktiven Großveranstaltung noch möglich war. In einer Telefonschaltkonferenz wurde zwischen Bund und Ländern unter Beteiligung des Veranstalters (Organisationskomitee des Deutschen

Fußballbundes) eine ausgewogene und von allen akzeptierte Konsensentscheidung getroffen, ein Beispiel für Kooperationsfähigkeit im föderalen System, unabhängig von Zuständigkeitsfragen.

LÜKEX 2007 schließlich wurde von allen Beteiligten als die bisher erfolgreichste Übung bezeichnet. Ca. dreitausend Beteiligte aus sieben Bundesländern, 11 Bundesressorts, ca. 50 Wirtschaftsunternehmen, Hilfsorganisationen und Verbänden übten an zwei Tagen anhand eines bundeseinheitlichen **Pandemieszenarios** mit einer fiktiven Erkrankungsrate von 33 Prozent der Bevölkerung, die bundesweit zu ca. 400.000 Krankenhauseinweisungen und ca. 100.000 Todesfällen führte. Das in Zusammenarbeit mit dem Robert Koch-Institut entwickelte Szenario bildete die gesamtgesellschaftliche Betroffenheit einer Pandemie ab. Die inhaltliche Auswertung der Übung hat ergeben, dass der nationale Pandemieplan im gesundheitlichen Sektor eine tragfähige Grundlage für die medizinische Versorgung der Bevölkerung ist, dass die Pandemieplanung jedoch insbesondere in der nichtgesundheitlichen Notfallvorsorge einer umfangreichen Ergänzung bedarf. Dies betrifft vor allem die psychologische Reaktion der Bevölkerung sowie die Vorkehrungen aller betroffenen Institutionen für erhebliche Personalausfälle, die im Ernstfall zu sog. „Dominoeffekten“ in der Verkehrsinfrastruktur, der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen würden. Besonders erfreulich ist, dass sich als Folge der Übung LÜKEX 2007 in einigen Ländern bereichsübergreifende Gesprächs- und Arbeitskreise gebildet haben, die sich im Bereich erkannter Problembereiche mit abgestimmten Vorsorgemaßnahmen beschäftigen.



Zentrale Übungssteuerung LÜKEX 2007: Lagebesprechung

Zusammenfassung und Ausblick: Konzeptionelle Weiterentwicklung der Krisenmanagementstrukturen

Am Anfang war LÜKEX „nur“ eine große Übung. Durch ein innovatives Übungskonzept, durch Hartnäckigkeit und Flexibilität wuchs LÜKEX zu einem System auf, das nicht nur die Übungskultur auf der strategischen Ebene in Deutschland beeinflusst, sondern inzwischen auch Teilsysteme des Krisenmanagements, Führungsausbildung, Sicherheitsforschung, Public Private Partnership im Krisenmanagement umfasst und weiterentwickelt.

Die Krisenmanagementstrukturen des Bundes und der Länder, die in den Kapiteln I und II dieses Hefts dargestellt worden sind, wurden im Rahmen der Übungen erprobt und durch Auswertung und Nachbereitung konzeptionell weiterentwickelt. So wurde beispielsweise die Arbeitsfähigkeit der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder in den LÜKEX-Übungen getestet.

Dabei zeigte sich, dass sie aus strukturellen und Kapazitätsgründen nicht ausgelegt ist, ad hoc die Vielzahl unterschiedlicher Führungs- und Kommunikationsstrukturen des Bundes und der Länder zu einem gemeinsamen und abgestimmten Krisenmanagement zusammenzuführen. Ein Ergebnis der Übung LÜKEX 2004 war unter anderem, dass der Aufgabenschwerpunkt der Interministeriellen Koordinierungsgruppe neu definiert wurde: Nach der neuen Geschäftsordnung bereitet sie Entscheidungen der Krisenstäbe vor und erleichtert den politischen und fachlichen Abstimmungsprozess in lang anhaltenden und Länder übergreifenden Lagen.

Weitere Anstöße für die strukturelle Weiterentwicklung des Krisenmanagements in Deutschland konnten im Bereich des Melde- und Informationswesens gegeben werden. So initiierte die Übung eine Verbesserung des bundesweiten Meldewesens im Bevölkerungsschutz und führte zu einer breiteren Beteiligung am Deutschen Notfallinformationssystem deNIS II^{plus}.

Die Erkenntnisse aus den LÜKEX-Übungen fließen in die Aus- und Fortbildungstätigkeiten der AKNZ und der Ausbildungseinrichtungen der Länder ein. Parallel zu den Übungen bietet die AKNZ für die Leiter der Krisenstäbe und ihre Stabsbereichsleiter Coaching-Veranstaltungen an, bei denen szenariorientiert die zweckmäßige Aufbau- und Ablauforganisation diskutiert und das Führungsverhalten geübt werden kann. Dieses Angebot wird zukünftig auch auf die Vorstandsebenen von Unternehmen im Bereich Kritische Infrastrukturen erweitert.

Zu einigen im System LÜKEX identifizierten Problemen sind zwischenzeitlich Forschungsvorhaben initiiert worden. Besonders hervorzuheben ist hier das Forschungsprojekt Krisenhandbuch Stromausfall in Baden Württemberg, das die inhaltlichen Ergebnisse der LÜKEX 2004 als Ausgangspunkt hat. Bemerkenswert ist nicht nur das Ziel des Pilotprojekts – die Erstellung eines Krisenhandbuch für den Fall eines Stromausfalles für Behörden, Energieversorgungs-

unternehmen und andere Unternehmen kritischer Infrastrukturen –, auch das ebenen- und bereichsübergreifende Konsortium, das sich für die Verwirklichung des Projektes gebildet hat, ist in seiner Zusammensetzung einzigartig. Es besteht aus Vertretern des Landes Baden-Württemberg und des Energieversorgers EnBW, beide LÜKEX-Beteiligte der ersten Stunde, dem BBK, der Universität Karlsruhe und dem Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology (CEDIM). Es haben sich also öffentliche und private Repräsentanten von Krisenmanagementstrukturen zusammengeschlossen, um unter wissenschaftlicher Beteiligung die Grundlagen des Krisenmanagements konzeptionell weiterzuentwickeln.



Vortrag zu LÜKEX im Deutschen Bundestag

LÜKEX“ ist in der Politik angekommen: Der Präsident des BBK unterrichtete am 11. April 2008 gemeinsam mit dem Abteilungsleiter KM im BMI sowie dem zuständigen Unterabteilungsleiter des BMG Mitglieder des Innen- sowie des Verteidigungsausschusses des Bundestages über die aktuellsten Erkenntnisse der Übung LÜKEX 2007.

Das „System LÜKEX“ hat sich als ein wesentlicher Baustein der Bund-Länder-Zusammenarbeit etabliert. Es zeigt zukunftsweisend, wie sich der Bevölkerungsschutz in Deutschland neuen Herausforderungen stellt und dabei das Gesamtsystem kontinuierlich überprüft und optimiert.

Krisenmanagement ist Chefsache.

Sechs Grundregeln für Krisenmanager

Dietrich Lämpke

Vorbemerkung

Die Welt ist unsicherer geworden. Terroristen, Klimawandel, Naturkatastrophen und die Risiken der modernen Industriegesellschaft haben unsere Umwelt unberechenbarer gemacht. Dagegen war die „gute alte Zeit“ des Kalten Krieges mit zwei stabilen Machtblöcken – trotz aller damit verbundenen Risiken – geradezu eine berechenbare Periode. Heute stehen wir vor der Herausforderung, das Udenkbare („think the unthinkable“) durchzuspielen, bevor es geschieht. Dies ist ein ganz wesentliches Motiv dafür gewesen, die **Übungsreihe LÜKEX** zu schaffen.

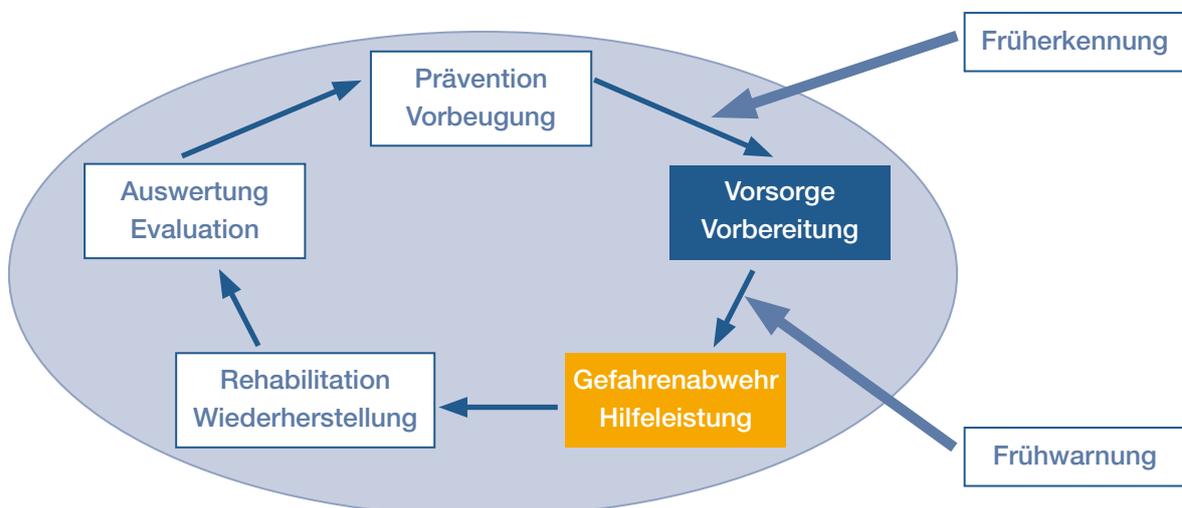
Für eine strategische Übung war von Anfang an wichtig, dass nicht nur die Arbeitsebene mit Risiken, Gefahren, Szenarien, Abwehrstrategien und Krisenmanagementstrukturen vertraut gemacht werden muss, sondern dass Defizitanalysen und Optimierungen nur dann stattfinden, wenn die Leitungsebene der Ressorts und Behörden sich beteiligt. Bei den drei bisherigen LÜKEX-Übungen konnte das Ziel, diese Ebene aktiv zu beteiligen, von Übung zu Übung besser erreicht werden. Wurden 2003 auf Bundes- und Länderebene die Krisenstäbe ausschließlich von Abteilungsleitern geleitet, waren 2005 schon in zwei

Stäben Staatssekretäre vertreten. Die Übung 2007 hat einen weiteren Fortschritt gebracht, weil in einem Bundesland die zuständige Ministerin den Stab leitete und auf Bundesebene und in den meisten Ländern die Staatssekretäre ihre Stäbe führten. Bemerkenswert war im Übrigen, dass in einigen Ländern auch die beteiligten Ressorts in den Krisenstäben durch die Staatssekretärebene vertreten waren.

Diese **oberste Führungsebene** ist in Krisensituationen vor allen anderen Ebenen gefordert, Entscheidungen zu treffen, und das Übungsinteresse zeigt die Erkenntnis dieser höchsten Beamtenebene in der Bundesrepublik Deutschland, dass man Krisen nicht nur mit gesundem Menschenverstand und Erfahrung bewältigen muss, sondern dass man Krisenmanagement lernen und einüben kann. Im Folgenden sollen plakativ die wichtigsten **Grundregeln für ein erfolgreiches Krisenmanagement** dargestellt werden. Diese sollten nicht nur von der Chefebene beherzigt werden, sondern auch von denjenigen, die einmal Chef werden wollen und diese beraten dürfen bzw. müssen.

Regel 1

Krisenmanagement ist ein Regelkreis



Die nachfolgenden Regeln 2 bis 6 gehen auf die einzelnen Phasen eines umfassenden Krisenmanagements näher ein.

Regel 2

Unangenehme Botschaften/Anzeichen/Anfragen müssen angehört/gesehen und – stets in Richtung Worst-Case – analysiert werden.

In der Missachtung dieser Regel liegt häufig der Grund für das Versagen von Entscheidungsträgern bzw. der zuständigen Behörden. Die berühmten „Kölner Grundsätze“ „Es kommt wie es kommt“ und „Es ist schon immer gut gegangen“ finden schon fast zwanghaft immer wieder Anwendung. Angst vor Verantwortungsübernahme oder Entscheidungen, Kostenfragen, Zuständigkeitsgerangel, Sorge vor der Verunsicherung der Medien oder der Bevölkerung und vieles mehr verhindern häufig die Akzeptanz, solche Anzeichen überhaupt zu registrieren. Eher werden die falschen, nämlich die Best-Case-Folgen ange-

nommen, und dieses Verhalten findet sich nicht nur auf der obersten Ebene, sondern viele beteiligen sich am Wettlauf der gedanklichen Deeskalation. Erschreckende Beispiele dafür sind Tschernobyl, Seveso und Sandoz.

Hier hat der Chef die Wahl zwischen Erfolg oder Misserfolg. Erfolgreich kann er sein, wenn er durch ständiges Hinterfragen von Expertise im eigenen Haus, aber auch von Wissenschaft, Industrie etc. herausbekommt, welche Worst-Case-Folgen das absehbare Ereignis haben könnte.

Regel 3

Man kann und muss sich auf Krisen vorbereiten.

Das bedeutet: Man muss

- Krisenmanagement planen, testen, optimieren und pflegen;
- übergreifende Kooperations- und Koordinationsmechanismen etablieren;
- krisensichere Informations- und Kommunikationssysteme und -strukturen vorbereiten.

LÜKEX hat bewiesen, dass Planspiele und -übungen ein hervorragendes Mittel sind, einerseits Defizite aufzuzeigen und andererseits die o.a. Bereiche so auszugestalten, dass sie krisensicher funktionieren. Ein Erfolg der LÜKEX-Serie ist sicherlich, dass nun alle Bundesländer durch Kabinettsbeschlüsse oder Verordnungen ihr Krisenmanagement strukturiert haben. Gleiches gilt für einige Ressort bzw. deren nachgeordnete Bereiche. Die Regel gilt aber auch für

Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke ebenso wie für viele Unternehmen. Zu den Planungen und Vorbereitungen gehören u.a.

- Festlegen von Stabsstrukturen;
- Einplanung des Personals;
- Erstellen von Notfallkrisenplänen;
- Aus- und Fortbildung des Personals;
- Übungen;
- Festlegen horizontaler und vertikaler Melde- und Informationswege;
- Vereinbarung des Austausches mit anderen staatlichen sowie privaten Beteiligten u.v.a.m.



Leitungszentrale während des G8-Gipfels in Heiligendamm 2007

Regel 4

Besonders in der Krise ist der Führungs- und Entscheidungsprozess stringent anzuwenden. Verwalten in der Krise heißt ENTSCHEIDEN.

Die Umsetzung dieser Regel ist die schwierigste Aufgabe für Krisenmanager. Der Verantwortliche kann sie auch nur mit Hilfe eines Stabes bzw. der Leiter der Organisationseinheiten bzw. Leitern seiner nachgeordneten Behörden / Unternehmensstrukturen um-

setzen. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen Schritte des **Führungs- und Entscheidungsprozesses** dargestellt werden, der in vergleichbarer Weise seit langem vom Militär, von der Polizei und anderen operativen Einrichtungen erfolgreich angewendet wird.

1. Lagefeststellung

Fragestellung: Was ist passiert? Was wird geschehen?

Die Lagedarstellung ist das Fundament des ganzen Prozesses. Sie ist nicht so einfach wie es auf den ersten Blick erscheint, denn häufig hat man wenige oder sich widersprechende Informationen, die der Chef mit seinen Mitarbeitern auswerten muss, um zu einer gemeinsamen bzw. einheitlichen Lagedarstellung zu kommen.

2. Lagebeurteilung

Fragestellung: Welche Folgen sind absehbar?

Auf der Grundlage der Lagefeststellung hat eine Lagebeurteilung zu erfolgen. Als Zeithorizont dafür hat grundsätzlich eine kurz-, mittel- und langfristige Beurteilung zu erfolgen. Häufig ist es sinnvoll bzw. erforderlich, verschiedene Lagebeurteilungen unter dem Motto anzustellen:

- bestenfalls
- schlimmstenfalls
- mittleres Szenario

3. Prüfung der Optionen des Handelns

Fragestellung: Was können wir tun / veranlassen?

Wird diese Phase des Entscheidungsprozesses nicht intensiv bearbeitet, ist das Risiko von Fehlentscheidungen sehr hoch. Häufig wird bereits am Anfang der Fehler gemacht, die Lagebeurteilung eindimensional durchzuführen und damit nur eine ausschließliche Handlungsoption zu präjudizieren. Es gibt aber immer mindestens zwei Optionen, nämlich: Abwarten oder Handeln.

Im Rahmen dieser Phase sind vor allem alle Folgen der Handlungsoptionen abzuschätzen, um zum optimalen (oder häufig zum möglichst wenig Schaden anrichtenden) Entschluss zu kommen. Hier müssen im Stab alle Meinungen offen gesagt werden können. Die gewählte Handlungsoption muss im Übrigen gewährleisten, dass beim Eintritt des Worst-Case entsprechende Maßnahmen möglich sind.

4. Entschluss – Entscheidung

Hier hat der Chef ein weiteres Mal die Wahl zwischen Erfolg und Misserfolg, denn er muss die Entscheidung zwischen den Handlungsoptionen treffen.

5. Planung

Fragestellung: Wie soll der Entschluss umgesetzt werden?

Die wenigsten Entschlüsse können sofort in die Tat umgesetzt werden. Daher sind die zuständigen Stellen innerhalb und außerhalb des eigenen Hauses zu beauftragen, den Entschluss in einen Plan umzusetzen. Die fertige Planung sollte grundsätzlich zur Billigung vorgelegt werden. Es ist allerdings auch zu empfehlen, eine Eventualplanung für den Worst-Case-Fall in Auftrag zu geben.

6. Auftragserteilung – Weisung

Fragestellung: Wer tut was, wann, wo, wie und mit wem?

Die eindeutige Auftragserteilung an diejenigen, die für die Umsetzung des Entschlusses zuständig sind, ist letztlich der Schlüssel für Erfolg und Versagen. Häufig erreichen Aufträge den Adressaten nicht oder einen falschen Empfänger oder sind so unklar formuliert, dass die Umsetzung nicht in die beabsichtigte Richtung zielt. Es empfiehlt sich, im Auftrag – wie beim Militär – die Absicht der übergeordneten Führung zu übermitteln, damit kann der Empfänger auch bei plötzlichen Lageveränderungen stets in diesem Sinne handeln.

7. Kontrolle

Fragestellung: Ist der Auftrag richtig ausgeführt worden?

Letzter „Baustein“ des Führungsprozesses ist die Erfolgskontrolle (durch Rückmeldung, Vor-Ort-Kontrolle etc.), denn es ist nie auszuschließen, dass der „Chef“ / der Stab glaubt, alles sei, wie angeordnet, ausgeführt worden, aber dieses mitnichten geschehen ist. Da dieser Führungsprozess in vielen Situationen mehrmals täglich wiederholt wird, kann schon die Lagefeststellung beim nächsten Mal falsch sein, wenn die früheren Aufträge nicht oder nur teilweise ausgeführt wurden und dieses nicht bemerkt wird.

Wie der Leser feststellt, ist dieser Führungsprozess zwar grundsätzlich einfach, in der Regel aber dennoch eine komplexe Herausforderung. Daher sollte man im Team den Führungsprozess an Beispielen regelmäßig üben, dann ist man im Ernstfall besser vorbereitet.

Regel 5

Man bekommt eine Krise nur dann in den Griff, wenn man aus der Reaktion in die Aktion kommt, d.h. Herr des Handelns wird.

Dieser Grundsatz, der allen Pressesprechern aus den entsprechenden Seminaren bekannt ist, gilt nicht nur für die Medienarbeit. Je früher man eine prognostische Lagebeurteilung im Sinne des Worst-Case-Szenarios erstellt, desto weniger wird man von unerwarteten Lageentwicklungen überrascht. Wenn

man Planungen und Strukturen dafür vorbereitet und zusätzliche Ressourcen vorhält, ist man naturgemäß besser in der Lage, in eine „Steuerungsfunktion“ zu kommen, als wenn man stets „der Lage hinterherläuft“, weil man die beiden „Kölner Grundsätze“ als Leitlinie hat.

Nur Übung macht den „Master of Disaster“

Die Übungsreihe LÜKEX hat bewiesen, dass Planspiele nicht nur ein hervorragendes Mittel sind, Schwachstellen, Defizite und Strukturprobleme aufzuzeigen. Viele Beteiligte auf allen Ebenen haben erklärt, wie wichtig die Übung für sie als „Training on the job“ war. Es gibt aber noch viele andere Möglichkeiten sich vorzubereiten, zum Beispiel:

- Teilnahme an Seminaren bzw. Planübungen von Bildungseinrichtungen;
- viertel - / halbjährliche Planbesprechungen / -übungen im Team (mit wechselnden Szenarien);

Fazit

Der Leser wird, soweit er nicht schon selbst die eine oder andere Erfahrung gemacht hat, feststellen, dass Entscheidungsträger eine hohe Verantwortung haben. Diese können sie nicht delegieren, sondern müssen sie annehmen – nicht nur deshalb, weil das von Politik, Medien und auch ihren Mitarbeitern so erwartet wird. Vielleicht ist beim Studieren der vorstehenden Regeln auch der eine oder andere Rücktritt von Politikern in Erinnerung gekommen. In schöner Regelmäßigkeit wird nämlich von den meisten Betroffenen gegen die wichtigsten Grundsätze des Krisenmanagements verstoßen:

- Eine Worst-Case-Analyse (z. B. bei Medienkampagnen) wird nicht durchgeführt;
- eine ehrliche, selbstkritische Lagefeststellung und -beurteilung wird nicht aufgebaut;
- eine vollständige Prüfung aller Optionen des Handelns wird nicht vorgenommen.

- Planbesprechungen gemeinsam mit Sicherheitsbehörden, Bundeswehr, Bevölkerungsschutz, Fachbehörden, Wirtschaft auf Kreis-, Bezirks-, Landes-, Bundesebene.

Dieses zu fordern und selbst zu leiten ist die Vorbildaufgabe des Chefs. Er trainiert sich damit nicht nur selbst, sondern sein Team und verbessert damit seine Chancen, aus der Krise als erfolgreicher Krisenmanager hervorzugehen.

Krisenmanagement ist kein Buch mit sieben Siegeln. Eine leitende Führungskraft kann im Übrigen mit vertretbarem Aufwand an Ausbildung, Training, Coaching und Übung entsprechende Fertigkeiten erwerben bzw. erweitern.

Allen Lesern, die sich mit der Thematik tiefer befassen wollen, sei das Buch des früheren Leiters der strategischen Führungsausbildung der Schweizer Bundeskanzlei, Laurent F. Carrel, „Leadership in Krisen“, Zürich 2004, empfohlen. Prof. Dr. Carrel hat die Projektgruppe LÜKEX ermutigt, diese strategische Übungsreihe mit dem Ziel der Einbindung der Chefebene weiter zu entwickeln. In der Schweiz hat bereits eine Übung auf Bundesebene mit dem Bundesrat (vergleichbar dem Bundeskabinett) stattgefunden. Diese Bewährungsprobe steht bei einer der nächsten LÜKEX-Übungen noch an.

Die strategische Bedeutung von Krisenkommunikation¹

Werner Baach / Ralf Burmeister

Krisen und Katastrophen sind in hohem Maß durch Verunsicherung der Bevölkerung gekennzeichnet. Sie sind zugleich Vorgänge von hohem „News-Wert“ und werden in der Regel von großem „Informationshunger“ der Medien begleitet. Dabei ist eine zunehmende Tendenz zur „Skandalisierung, Konfliktakzentuierung und Emotionalisierung“ solcher Ereignisse erkennbar, stellt der Schweizer Mediensoziologe Kurt Imhof² in einer Untersuchung der Wochenzeitung „Die Zeit“ fest. Ein anschauliches Beispiel dafür sei u.a. die teilweise hysterisch geführte Diskussion um die Vogelgrippe im Sommer 2005 gewesen, die gezeigt habe, wie sich „die Spirale medial-öffentlicher Erregung hochschaukeln“ könne, um dann schließlich in sich zusammenzubrechen. Andererseits stellt der Risikoforscher Peter Sandmann³ in demselben Beitrag fest, dass, sobald eine reale Gefahr eintrete, die Berichterstattung sachlich und beschwichtigend werde, „denn nun haben die Journalisten selbst Angst und versuchen, sich und ihre Leser zu beruhigen“. Wenn also in den Medien plötzlich ein „staatstragender“ Ton dominiere, wenn Verlautbarungen zitiert würden und „Alarmisten“ nicht mehr gefragt seien, dann läge eine echte Krise vor.

Krisenkommunikation darf die mögliche Dynamik einer Krise nie unterschätzen. Krisenkommunikation ist deshalb ein unabdingbarer Bestandteil jedes staatlichen Krisenmanagements. Dieses muss zu jeder Zeit die Rezeption einer Krisenlage durch die Bevölkerung sorgsam beobachten und entsprechend durch externe Krisenkommunikation mit der Presse, den Medien und der Bevölkerung agieren. Diese Kommunikation muss von Anfang an als ein wesentlicher Teil des strategischen Krisenmanagements eingesetzt werden. Deshalb verlangt die Vorsorge von den Leitungen von Krisen- und Verwaltungsstäben ebenso wie von den Sprechern/ Leitern der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PrÖA) in einer Krise eine sorgfältige **Kommunikationsstrategie** und, darauf aufbauend, **Informationsplanung**. Dies wird, nach unseren Erkenntnissen aus der Übungsserie LÜKEX, noch



145

nicht überall genügend erkannt und praktiziert, obwohl es genug Beispiele dafür gibt, wie sich gute, noch mehr aber schlechte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auf das Krisenmanagement auswirken können. Die verheerende, bis heute andauernde Kritik an den Behörden im Zusammenhang mit der Hurrikan-Katastrophe von New Orleans 2005 ist nur ein Beispiel dafür.



Hurrikan-Katastrophe in New Orleans im September 2005: Musterbeispiel für das Versagen der Krisenkommunikation mit der Bevölkerung

Wenn Krisen schon nur schwer vorhersehbar und schon gar nicht „planbar“ sind, so kann, ja muss Krisenkommunikation „in ruhiger Zeit“ vorausschauend vorbereitet werden: durch personelle, organisatorische und technische Maßnahmen ebenso wie durch Verhaltenstraining, zum Beispiel im Rahmen von Übungen. In der kritischen, oft explosiven „Kernphase“ einer Krise müssen Entscheidungen meist unter extremem Zeitdruck getroffen und Maßnahmen schnell umgesetzt und kommuniziert werden. In dieser Phase gehören die Verantwortlichen für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PrÖA) zu den meist gefragten und am stärksten geforderten Personen. Wer dann vorausschauend Informationsstrategien

entwickelt, mögliche Krisenszenarien durchgespielt, Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe festgelegt und den Umgang mit Journalisten trainiert hat, ist darauf vorbereitet, Ängsten, Misstrauen und Spekulationen zu begegnen.

Wer aber auf eine Krise nicht vorbereitet ist, den überrollen die Medien; sie sind bei Ausbruch einer Krise sofort vor Ort, und das überall.

Nur glaubwürdige Information schafft Vertrauen

Die Grundlinie einer glaubwürdigen Informationsstrategie muss lauten: sachliches Argumentieren und ehrliche Unterrichtung, verbunden mit dem (durchaus legitimen emotionalen) Werben um Vertrauen in das Krisenmanagement.

146

Einige **Grundregeln** sollten daher bei jeder Krisenkommunikation beachtet werden:

Glaubwürdigkeit: Sie ist Grundbedingung jeder Krisenkommunikation. Einmal verspieltes Vertrauen zurück zu gewinnen ist schwer. Mängel und Fehler dürfen nicht verschwiegen werden; Abwiegeln, Beschönigen oder gar Vertuschen verschärfen jede Krise und höhlen das Vertrauen in das Krisenmanagement aus.

Vertrauen schaffen: Das Gefühl von Nicht-Wissen erzeugt Ohnmacht und Angst. Deshalb muss jede Kommunikationsstrategie in der Krise darauf zielen, Vertrauen in das Krisenmanagement zu schaffen. Am Beispiel des Übungsszenarios in LÜKEX 2007, einer Influenza-Pandemie, verdeutlicht, hieß das: Die Unvermeidbarkeit der Pandemie bewusst machen; alle vorbereiteten und getroffenen Maßnahmen zur Milderung des Pandemieverlaufs aufzeigen; Vertrauen in die Arbeit der Krisenstäbe gewinnen; das Gefühl der Zusammengehörigkeit in schwieriger Situation

erzeugen (Wir-Gefühl, Hilfsbereitschaft, Spontanhilfe, Solidarität). Aber auch der Appell an die Eigenverantwortung jedes Einzelnen in einer Krise ist ein wichtiges Kommunikationsziel. Dabei müssen auch die nicht oder kaum Deutsch sprechenden Mitbürger erreicht werden (interkulturelle Kommunikation).

Agieren, nicht reagieren: In einer psychologisch schwierigen Krisensituation muss von Anfang an eine aktive Informationsarbeit angestrebt werden. Je aktueller und verlässlicher die „amtliche“ Information ist, desto besser ist die Chance, dass sie in den Medien präsent wird. Kommuniziert die Organisation nicht oder nicht offen, zapfen Journalisten andere, meist weniger zuverlässige Quellen an. Sind Informationsdefizite bereits entstanden, muss es das Ziel sein, die „Informationshoheit“ und das Vertrauen der breiten Bevölkerung durch sachgerechte, offene Information zurück zu gewinnen.

Kommunikation ist Führung: Krisenkommunikation muss stets „Chefsache“ sein. Dieser Satz klingt banal, hat aber in der Krise noch mehr Gewicht als schon im Routinebetrieb. Entscheidungsträger sind die wichtigsten Kommunikatoren; sie haben in der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit die „höchste Kompetenz“ – positiv wie negativ. Deshalb müssen sie von Anfang an in Kommunikationsstrategien und -konzepte eingebunden werden. Der Pressesprecher/ die Pressesprecherin ist (und bleibt) in einer Krisenlage gewiss eine wichtige Kontaktperson, sie kann aber den „Chef“ und dessen Auftreten gegenüber Presse und Öffentlichkeit nicht ersetzen.

Kommunikation braucht Netzwerke: Strategische Wirkung kann in einer Krise optimal nur durch eine vernetzte, abgestimmte Informationspolitik unter Einschluss aller Ebenen (Bund, Länder, kommunale Ebene, Organisationen, Verbände, Unternehmen, u.a.) erreicht werden. Nachgeordnete Führungsebenen müssen in Entscheidungen und Maßnahmen eingebunden und „mitgenommen“ werden. Die Vernetzung von Verantwortlichen, Entscheidungsträgern, Spezialisten, Wissenschaftlern und das Erstellen sowie die Pflege entsprechender Datenbanken sind Aufgabe schon vor, jedoch spätestens zu Beginn einer Krise. Parallel dazu ist der Aufbau und die Pflege eines „Netzwerks Medien“ wichtige Aufgabe der Krisenvorsorge in „ruhigen“ Zeiten.

Information braucht Koordination: Wichtige Informationsmaßnahmen sollten fortlaufend horizontal und vertikal abgestimmt werden, um so „mit einer Stimme“ sprechen zu können. Das gilt insbesondere für zentrale Aussagen und „Kernbotschaften“, die von allen Beteiligten mitgetragen werden müssen. Das setzt voraus, dass vor, spätestens jedoch in der Anfangsphase einer Krise die Koordinationsverfahren sowie die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für einen zügigen Informationsaustausch geschaffen werden. Der Ausfall von Kommunikationswegen sollte einkalkuliert, Aushilfen für diesen Fall vorbereitet werden.

Medien als Partner gewinnen: Die Medien sind in einer Krise die wichtigsten „Mittler“ zur Öffentlichkeit. Sie wirken breit und sind „dicht an den Menschen“. Deshalb muss es das Ziel sein, ihre Meinungsführer (Chefredakteure/ leitende Redakteure usw.) durch möglichst umfassende Hintergrundinformation in die „Verantwortung einzubinden“ sowie die Journalisten „vor Ort“ während der Krise über den jeweiligen Stand so weit wie möglich zu informieren. Internet-Portale für Journalisten mit aktuellen Informationen entlasten die Pressestellen und unterstützen eine einheitliche Sprachregelung.

Kommunikation braucht Vorbereitung:

Je besser eine Organisation auf die Krise vorbereitet ist, desto besser steht sie diese durch und desto schneller erholt sie sich von ihr. Für die Krisenkommunikation heißt das: Kommunikationspläne entwickeln, gute organisatorische und technische Arbeitsbedingungen schaffen, das Personal sorgfältig auswählen und schulen, Verstärkungen einplanen.

In der Kernphase einer Krise gehören die Verantwortlichen für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu den meist gefragten Personen. Ihre Arbeit darf nicht durch ungenügende Vorbereitung und schlechte Arbeitsbedingungen beeinträchtigt werden. Vor allem aber muss Krisenkommunikation „geübt“ werden – ein Hauptanliegen der LÜKEX-Übungen.

LÜKEX 2007: Bewährtes Übungskonzept für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Entsprechend der strategischen Bedeutung der PrÖA bei der Bewältigung komplexer Krisenlagen verlangte LÜKEX 2007 – wie auch schon LÜKEX 2005 – „eine breit angelegte, abgestimmte aktive Öffentlichkeitsarbeit zur situationsgerechten Information der Bevölkerung und Einsatzkräfte im Rahmen eines vorausschauenden, ressortübergreifenden Krisenmanagements“ sowie durchgängig eine „aktive Informationsarbeit“. Die hauptsächlichen **Übungsziele** waren im Grundlagendokument für die Übung, dem „Übungsrahmen“, wie folgt definiert worden:

- Erkennen der strategischen Bedeutung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Bewältigung extremer Schadensereignisse;
- Abstimmung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zwischen Bund und Ländern;
- Üben länder- und bereichsübergreifender Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Im Zuge der **Übungsvorbereitung** wurde – neben zahlreichen individuellen Einweisungen und Einweisungen bei Workshops – vier Wochen vor der Übung ein speziell entwickeltes zweitägiges Seminar „Strategische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ beim BBK durchgeführt. Sein Zweck war es, das Personal PrÖA der übenden Stäbe zeitnah in die Anforderungen der Übung einzuführen und es an ausgewählten Lagen für seine Aufgaben in den Krisen-/ Verwaltungsstäben zu schulen. Auf Grund der positiven Erfahrungen ist geplant, das Seminar zukünftigen LÜKEX-Übungen grundsätzlich voranzustellen, eventuell erweitert um wichtige psychologische und psychosoziale Aspekte der Krisenkommunikation.

Um **während der Übung** den übenden Stäben ein möglichst realistisches Bild der Medienlage und den „Druck“ von Medien und Öffentlichkeit zu vermitteln, steuerte der zentrale Stab AHRWEILER fortlaufend umfangreiche fiktive „Übungsnachrichten“ in das Lagebild ein. Diese deckten das gesamte Spektrum der vielfältigen deutschen Medienlandschaft ab, von Übungszeitungen und Agenturmeldungen über spezielle Fernsehsendungen bis hin zu Anfragen von Journalisten und Bürgern an die Übungsstäbe. Die von den Stäben erwarteten Maßnahmen reichten von der Beurteilung der Medienlage über Empfehlungen und Entscheidungen zur Informationsarbeit, die Erarbeitung von Informationskonzepten bis hin zu deren Umsetzung in Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Interviews und Statements und sonstige Maßnahmen (wie Internet-Websites und Bürgertelefon). Eine während der Übung fortlaufend aktualisierte Website mit den in die Übung eingespielten Übungsnachrichten vermittelte allen Übungsstäben jederzeit ein aktuelles Bild der Medienlage.



Dreharbeiten für die LÜKEX Fernsehsendungen im Flughafen Hamburg



Drei vorbereitete Fernsehsendungen (LÜKEX TV) erwiesen sich als besonders geeignete Informationsmittel, um die Übungsstäbe schnell und umfassend in die Lageentwicklungen einzuführen und die Stabsarbeit anzustoßen.

Das **Steuerungskonzept PrÖA** hat sich bewährt. Das im Steuerungsstab AHRWEILER gebildete Presse- und Informationszentrum (PIZ) umfasste neben der Leitung zehn Journalisten, die – aufgeteilt nach Ressorts und teilnehmenden Bundesländern – über 200

auf die Lageentwicklung abgestimmte Presseartikel verfassten und über das als „Presseportal“ genutzte System deNIS I einspielten.

Dieses Verfahren hat sich als sehr geeignet erwiesen, die Übungsmedienlandschaft für Übungsteilnehmer und Übungssteuerung „in Echtzeit“ bereitzustellen. Die Pressemeldungen und Kommentare wurden durch zahlreiche Anfragen der Journalisten an die Übungsstäbe und durch das erneute Reagieren auf Maßnahmen der Übungsstäbe (zum Beispiel das Umsetzen von Pressemitteilungen in Nachrichten und Kommentare) vervollständigt. Das Prinzip der Steuerung der PrÖA zeigt die Grafik „Regelkreis Kommunikation“ auf Seite 151. Bei sparsamem, effektivem Einsatz von Personal und Mitteln war es so möglich, den Übungsstäben ein weitgehend realitätsnahes Medienbild in der sich entwickelnden Pandemie-Krise zu vermitteln und ausreichenden „Mediendruck“ aufzubauen. Dennoch ist davon auszugehen, dass in einer wirklichen Krise der Informationsdruck der Medien und aus der Öffentlichkeit auf die Stäbe noch weit höher sein würde als dies in der Übung simuliert werden konnte.



Die LÜKEX-Medienlandschaft baut „Mediendruck“ auf



... und die Reaktion – eine Auswahl der Presseaktivitäten der Übungsstäbe

Wichtigste Erkenntnis: Planung und Übung machen den Meister

Die als Übungsziel geforderte „aktive Presse- und Informationsarbeit“ wurde in der **Stabsarbeit** weitgehend erfüllt. Die Sprecherbereiche / Stabsstellen PrÖA waren gut in die Gesamtarbeit der Stäbe und Organisationen integriert; ihre Arbeit war durchgängig professionell.

Die **Abstimmung der PrÖA** wurde gegenüber früheren Übungen bei LÜKEX 2007 weiter verbessert. Dennoch waren auch Lücken in der gegenseitigen Information und der Koordination zu beobachten. Hier wird Entwicklungspotenzial gesehen, zum Beispiel durch frühzeitiges Einrichten und Einspielen von Kommunikationsverbindungen und -verfahren zwischen den hauptbeteiligten Stäben und Ressorts. Im Zuge der Übungsauswertung ist zudem angeregt worden, über eine geschlossene Website wichtige Informationen zur bereichsübergreifenden Informationskoordination (z.B. Beurteilung der Medienlage, Informationsplanungen, Pressemitteilungen, Statements, Pressekonferenzen u.a.) bereitzustellen. Es wird überlegt, ein solches Portal bei LÜKEX 2009 versuchsweise zu erproben.



LÜKEX 07: Übungspressezentrum



Redaktionskonferenz im Übungspressezentrum LÜKEX 07

Krisen stellen an das **Personal** der Stabsbereiche PrÖA hohe physische und psychische Anforderungen, insbesondere dann, wenn infolge hohen „Mediendrucks“ intensive Beratung der Stäbe, Planung, Abstimmung und schnelle Durchführung von Informationsmaßnahmen sowie die Beantwortung zahlreicher Medienanfragen erforderlich sind. In Anbetracht der Tatsache, dass das Personal PrÖA – wie auch die Übung wieder gezeigt hat – vielfach eine „Engpassressource“ ist, wird dringend empfohlen, Vorsorge für eine personelle Aufstockung zu treffen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass zum Beispiel aus den Bereichen der Polizei und der Feuerwehren gutes Personal für Verstärkungen rekrutiert werden könnte.

Wie in anderen Stabsbereichen auch, bedarf das Personal PrÖA der kontinuierlichen **Aus- und Weiterbildung** in Fragen der strategischen Krisenkommunikation. Das in Vorbereitung auf LÜKEX 2007 entwickelte Seminar „Strategische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ könnte nach Auffassung der Verfasser als ein Baustein zur Schulung des Leitungspersonals PrÖA (Pressesprecher, Leiter der Öffentlichkeitsarbeit u.a.) weiterentwickelt und über die Vorbereitungen auf LÜKEX hinaus generell zur Weiterbildung genutzt werden. Es kann aber die ständige Aus- und Weiterbildung im Rahmen der Schulung der Krisen-/ Verwaltungsstäbe nicht ersetzen.

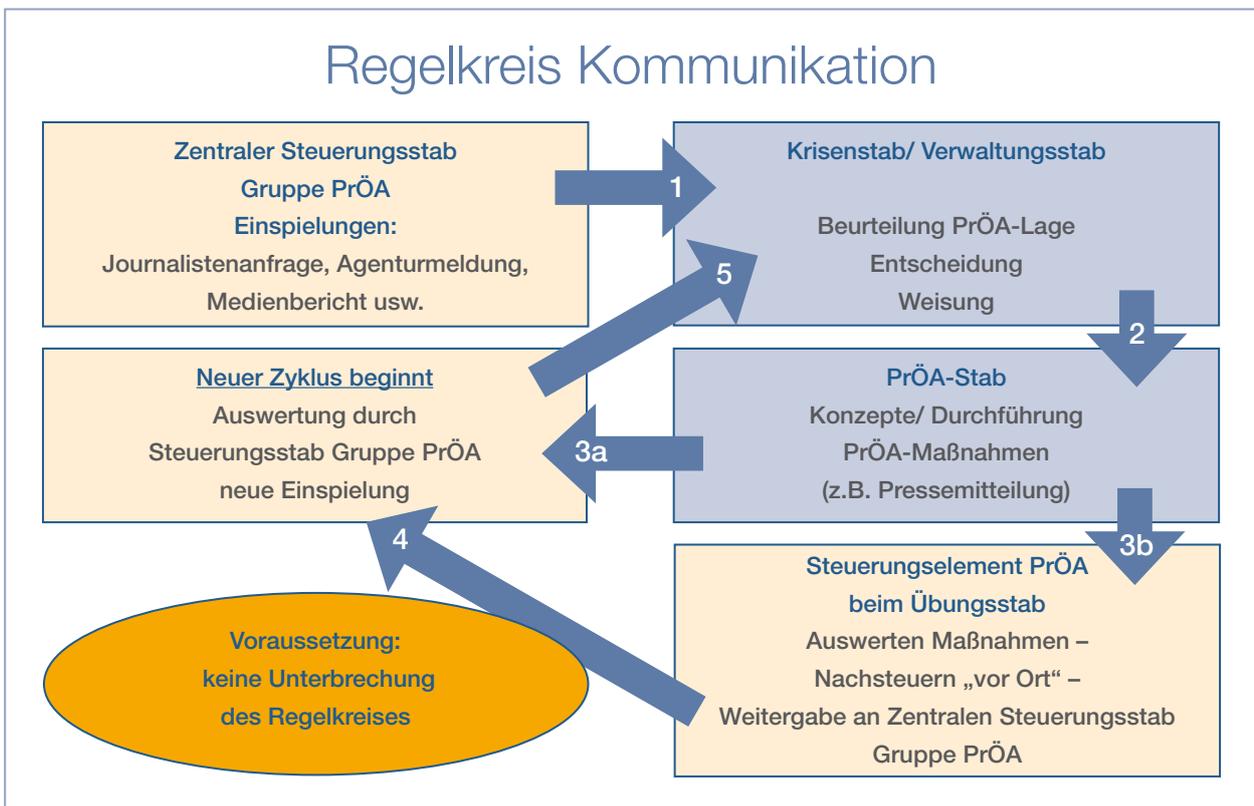
Krisenkommunikation kann nicht in ein festes Schema gepresst werden, jede Krise hat eigene Charakteristiken und Abläufe, die starren Verfahrensfestlegungen bei der Kommunikation entgegenstehen. Dennoch können **Arbeitshilfen zur Krisenkommunikation** (Leitfäden, Krisenkommunikationspläne, Kommunikationshandbücher für Krisen u.a.) hilfreiche Organisationsmittel sein und die Stabsbereiche PrÖA in einer Krise von Routineaufgaben entlasten. In solchen Arbeitshilfen könnte beispielsweise geregelt werden: Personalkonzepte, einschließlich eventueller Verstärkungsplanungen; Funktions- und Aufgabenfestlegungen; Arbeitsorganisation, einschließlich der Kommunikationsmittel; eventuell „Schlüsselbotschaften“, die in der Krise vermittelt werden sollen; wichtige Ansprechpartner usw.⁴

Verglichen mit der Presse- und Medienarbeit ist die direkte **Information der Bevölkerung** (Bürgertelefone, Callcenter, Internetseiten u.a.) nicht in gleicher Intensität geübt worden. Bei LÜKEX 2009 soll dieser Bereich – zumindest punktuell – stärker in das Übungskonzept einbezogen werden, um belastbare Erkenntnisse über seine Funktionsfähigkeit zu gewinnen.

Im Bereich der **Risiko- und Krisenkommunikation im Pandemiefall** wurde die Informationsarbeit auf der

Grundlage des dem Nationalen Pandemieplan angehängten Dokuments „Bund-Länder-Konzept zur Risiko- und Krisenkommunikation im Rahmen der Influenza-Pandemieplanung“ (Entwurf, Stand: 26. Juli 2007) durchgeführt. Der Entwurf hat sich als gute Grundlage für die Endfassung des Konzepts und der Entwicklung darauf aufbauender Detailmaßnahmen erwiesen. Das Konzept befasst sich naturgemäß mit der Kommunikation im Gesundheitsbereich im Pandemiefall. Wegen der aber weit über den Gesundheitsbereich hinausreichenden Auswirkungen einer Pandemie wird angeregt, in den allgemeinen Notfallplanungen der Ressorts und Behörden (Inneres, Verkehr, Ernährung, Wirtschaft, Landwirtschaft u.a.) die Informationskonzepte auf ihre Eignung für den Pandemiefall zu prüfen und, sofern erforderlich, anzupassen.

Eine aktive **reale Pressearbeit** bei LÜKEX 2007 hat das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Bedeutung vorsorgender Maßnahmen des Staates im strategischen Krisenmanagement geschärft und Vertrauen in das Handeln aller Akteure gestärkt. Sie sollte bei zukünftigen Übungen – abgestimmt auf das jeweilige Übungsszenario – grundsätzlich beibehalten werden und könnte ggf. dadurch intensiviert werden, dass Pressevertreter gezielt in Vorbereitung und Durchführung der Übung eingebunden werden.



Krisen werden sich auch künftig ereignen, und die Vorwarnzeit für Medien und Öffentlichkeit kann dann denkbar kurz sein.

Je besser die Stäbe aller Ebenen und Bereiche sich vorbereiten, desto wahrscheinlicher können sie die Herausforderungen der Krisenkommunikation bewältigen.

Sorgfältige Auswahl des Personals, ausreichende Personalstärken, regelmäßiges Training, Pflege von Netzwerken und das Schaffen guter Arbeitsbedingungen für die Stabsstellen PrÖA sind dafür wichtige Voraussetzungen. Entscheidend aber ist, dass sich in den Stäben selbst sowie zwischen den im föderalen System der Bundesrepublik handelnden Akteuren eine vertiefte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kommunikation mit der Öffentlichkeit herausbildet und dass die „Entscheidungsträger“ sich als die wichtigsten „Kommunikatoren“ in die Krisenkommunikation einbringen. LÜKEX 2007 hat dazu beigetragen, das Verständnis für die Bedeutung der Krisenkommunikation zu stärken. Bei LÜKEX 2009 sollen durch eine weitere Verfeinerung des Konzepts die Übungsmöglichkeiten für die PrÖA weiter ausgebaut werden.

Sachstandsinformation zu „Krisenkommunikation – Leitfaden für Behörden und Unternehmen“, Herausgeber Bundesministerium des Innern, Referat KM 1

Der 74 Seiten umfassende Leitfaden untersucht in seinem Teil A in systematischer Betrachtung umfassend die Bereiche „Krise und Krisenkommunikation“. Dabei werden u.a. der Begriff Krisenkommunikation definiert, Handlungsphasen der Krisenkommunikation dargestellt, die Zielgruppen betrachtet, Empfehlungen für die Krisenkommunikationsplanung angeboten sowie die wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Krisenkommunikation beschrieben. Die Teile B bis D geben ergänzend wertvolle praktische Hilfen und Handlungsempfehlungen für die Krisenkommunikation als wesentlichem Teil des Gesamtkrisenmanagements.

Der Leitfaden kann bezogen werden über: Publikationsversand der Bundesregierung, Postfach 48 10 09, 18132 Rostock, eMail: Publikationen@bundesregierung.de – oder per Download im Internet auf der Homepage des BMI (www.bmi.bund.de).

¹ Das Dokument „*Auskunftsunterlage Krisenmanagement Bundesministerium des Innern*“, Stabsbereich KM, Stand: Mai 2008, definiert den Begriff Krisenkommunikation wie folgt: „Alle kommunikativen Aktivitäten, die in Zusammenhang mit einer Krisensituation durchgeführt werden zur Verhinderung oder Begrenzung von Vertrauensverlust, Imageeinbußen usw. In der Praxis bedeutet Krisenkommunikation die klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie eine klare Kommunikationslinie für ein inhaltlich und argumentativ einheitliches Auftreten. Dazu bedarf es auch der Einigung darüber, wie Medien bei der Aufarbeitung der Krise eingebunden werden sollen.“ Unter dem Begriff „**externe Krisenkommunikation**“ wird im Bereich der öffentlichen Sicherheit allgemein die kommunikative Interaktion zwischen Staat (Behörden), Medien und Bürgern verstanden.

In diesem Sinne wird der Begriff Krisenkommunikation in diesem Beitrag im Wesentlichen im Sinne der Definition von Albert Oeckl gebraucht als das „bewusste, geplante und dauernde Bemühen, gegenseitiges Verständnis und Vertrauen in der Öffentlichkeit aufzubauen und zu pflegen. Das Wort Öffentlichkeitsarbeit als die geeignetste deutsche Wortbildung für Public Relations drückt ein Dreifaches aus: Arbeit in der Öffentlichkeit, Arbeit für die Öffentlichkeit, Arbeit mit der Öffentlichkeit.“ – Albert Oeckl,; Handbuch der Public Relations. Hamburg, 1964, S. 43.

² In einem Beitrag der Wochenzeitung „Die Zeit“, Nr. 26 vom 19.06.2008, Seiten 26 f., „Die Konjunktur der Ängste“. Imhof führt dort weiter aus, dass Katastrophen „sich ausgezeichnet visualisieren [lassen], und sie schaffen Betroffenheit aufseiten des Publikums, die wieder effektiv bewirtschaftet werden kann“.

³ a.a.O. S. 26

⁴ Baden-Württemberg hat ein „Handbuch Krisenkommunikation“ eingeführt sowie für die externe und interne Kommunikation in Krisensituationen im Internet seit 2003 einen Sonder-Informationsdienst (www.infodienst-bw.de) eingerichtet. Das Bundesministerium des Innern hat eine Arbeitshilfe "Krisenkommunikation – Leitfaden für Behörden und Unternehmen" erarbeitet, der wertvolle Anregungen und Hilfen für die Erarbeitung von auf die Bedürfnisse der jeweiligen Organisation ausgerichteten Leitfäden gibt. Dazu führt der Leitfaden des BMI aus: Er soll „den für die Krisenkommunikation verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Behörden bei der Erhebung, Analyse und Optimierung der externen und internen Krisenkommunikation und ihrer Strukturen eine Orientierungshilfe sein, Akzeptanz für die besonderen Maßnahmen des Krisenmanagements innerhalb der Behörde schaffen, und damit auch einen Beitrag zur Stärkung des Bewusstseins für Krisenkommunikation auf allen Ebenen liefern“. Näheres zum Leitfaden des BMI enthält der Hinweis im Kasten auf Seite 152.

Sozialwissenschaftliche Aspekte des Krisenmanagements in Übung und Einsatz

Prof. Dr. Wolf R. Dombrowsky / Dipl. Psych. Horst Schub

Management ist, unbeschadet modernster Instrumente, nach wie vor Optimierung und Steuerung der Mittel, die zur Erreichung gesteckter Ziele erforderlich sind. Doch leitete es in die Irre, „Krisenmanagement“ als Optimierung und Steuerung jener Mittel zu definieren, die zur Überwindung einer Krise erforderlich sind. „Krise“ ist nichts Gegenständliches, das wie ein Werkstück identifiziert und bearbeitet werden kann. Krise ist ein Erlebnis, eine Wahrnehmungsqualität, eine Art „Überschattung“ allen Fühlens und Handelns, also auch von „Management“ selbst.

Am besten stellt man sich Krise als

Entkoppelungsvorgang vor: Aus Interagierenden und ihren Interaktionen werden

Agierende und Aktionen, die immer weniger miteinander zu tun haben.

Solange Interagierende und Interaktionen gekoppelt sind, was in der Alltagssprache als „Normalität“ bezeichnet wird, handeln Menschen untereinander wie auch mit ihren kulturellen Artefakten, z.B. technischen Geräten, in beständigen Bezugsschleifen. Man kann dies kybernetisch als Regelkreis bezeichnen oder als Kooperation und Kommunikation im weitesten Sinne. Immer findet eine Bezugnehmende, wechselseitige Beeinflussung statt, durch die letztlich „Funktionieren“ erreicht wird. Krisenhaft erscheint uns unsere Welt erst, wenn unsere Maßnahmen immer weniger oder nicht mehr das erreichen, was wir als Funktionieren erwarten. Wer diesen Vorgang von Entkoppelung wahrnimmt, spürt, dass er die Kontrolle verliert, dass sein Handeln und Mühen nicht mehr erreicht, was es soll. Insofern ist Krise zuvörderst Bedrohung von Identität und Existenz: Versage ich? Scheitere ich?

Die erste Phase des Krisenhaften ist von diesem bedrohlichen Entkoppelungsvorgang charakterisiert. Seine Dauer indiziert den Verstörungsgrad und damit die Schwere der Krise, in der sich die agierenden Personen befinden. Die zweite Phase setzt ein, wenn die Agierenden realisiert haben, dass ihr bisheriges Handeln mit nichts mehr interagiert und somit keinerlei Wirkung, am wenigsten eine positive, hilfreiche, hervorbringt. Dem folgt die dritte Phase der Reorganisation hin auf ein neues Interaktionsniveau, auf dem sich an die äußeren Abläufe so koppeln lässt, dass wieder gewünschte Effekte erzielt werden können. Ist dies erreichbar, gewinnen die Betroffenen ihre Souveränität zurück, wird dies nicht erreicht, erleben sie sich als hilflos und unnütz bis zur existenziellen Bedrohung.

„Krisenmanagement“ ist in erster Linie die Fähigkeit, nicht mehr wirksame Umgangsweisen mit der Realität aufgeben und auf neue, situativ besser angemessene Umgangsweisen umschalten zu können. Dies kann aber nur gelingen, wenn entsprechende Kenntnisse und Ressourcen vorhanden und mobilisierbar sind.





Von „Krisenmanagern“ erwartet man, dass sie über derartige Kenntnisse und Ressourcen verfügen und dass sie jederzeit in der Lage sind, beide bestmöglich zum Einsatz zu bringen. Von daher muss „Krisenmanagement“ vor allem Vorbereitung auf Entkopplungsrisiken sein, sowohl intellektuell wie psychisch, zugleich aber auch materiell, in Form vorgehaltener Einsatzressourcen, und als deren gekonnte Mobilisierung (Warnung und Alarmierung) und Anwendung (Ausbildung, Training und Übung). Folgerichtig ist Entkopplung zwangsläufig, wenn weder materieller Einsatz mobilisiert noch kompetent und psychisch stabil angewandt werden kann. Dieses Ausfallrisiko des menschlichen Faktors stellt sich zumeist entlang der gesellschaftlichen Verteilung der Mobilisierungschancen materieller und psychisch-kognitiver Ressourcen.

Betrachtet man die reale Verfügbarkeit beider Ressourcen, steht es um die Krisenbewältigungskapazitäten unserer Gesellschaft schlecht, weil bei anwachsenden Krisen das Verhältnis zwischen Entkopplungen und situativer Koppelungsfähigkeit entsprechend ungünstiger wird. Vor allem flächendeckende, systemische Ausfälle führen dazu, dass nicht nur die regulären Ressourcen von Gesellschaft (Ver- und Entsorgungssysteme, Infrastruktur, Verkehre, Kommunikation) knapper werden, sondern auch die davon weitgehend abhängigen materiellen Einsatzressourcen. Deren Knappheit bewirkt dann auch Entkopplungen bei den Krisenmanagern, so dass den realen Opfern schwerer geholfen werden kann und die mittelbar Betroffenen immer länger aus eigener Kraft ausharren müssen.

Ein Ausharren aus eigener Kraft jedoch erfordert zumindest basale Mobilisierungschancen von nützlichen Ressourcen, weswegen zunehmend Selbsthilfekapazitäten gefordert werden.

Solange derartige Selbsthilfekapazitäten nicht oder nur minimal verfügbar sind, muss gefragt werden, wie Menschen auf sachlich unbeantwortbare Entkopplungen reagieren werden? Bedauerlicherweise besteht dazu eine ernste Kenntnislücke, die zudem auch noch mit Mutmaßungen über Reaktionen gefüllt wird, die bislang keinen empirischen Gehalt haben. So wird vermutet, dass sich vor allem Panik breit macht, dass Menschen massenhaft unvernünftig, asozial und sogar kriminell reagieren. Tatsächlich aber ist dies alles nicht der Fall, treten besagte Abweichungen maximal in Größenordnungen unterhalb 3 Prozent auf, während sich über 80 Prozent aller betroffenen Personen „normal“ verhalten, zumeist sogar „pro-aktiv“. Kaum ein Übungsszenario malt jedoch Bevölkerungsreaktionen in diesen positiven Farben: als Spontanhilfe, als mobilisierbare Ressource der „Tausend Hände“, als Fundus für Solidarität, Information, Wachsamkeit und sozialen Zusammenhalts. Im Gegenteil: Bevölkerung ist immer synonym mit Massenhysterie, Gerücht, Aggressivität, Hamstern, Plündern und allem anderen abweichenden Verhalten, für das sonst nur das Strafgesetzbuch zuständig ist.



...es ist sinnvoll, die „Tausend Hände“ der Bevölkerung klug zu machen...

Kaum eine Übung entwickelt Szenarien, in denen neue, positive Koppelungen erprobt werden können, die das bewirken, was großflächige und systemische Ausfälle zukünftig brauchen: Die Vernetzung von materiellen Einsatzressourcen mit humanen Ressourcen, mit Solidarität, Wohlwollen, Nachbarschaft und Befreundung.

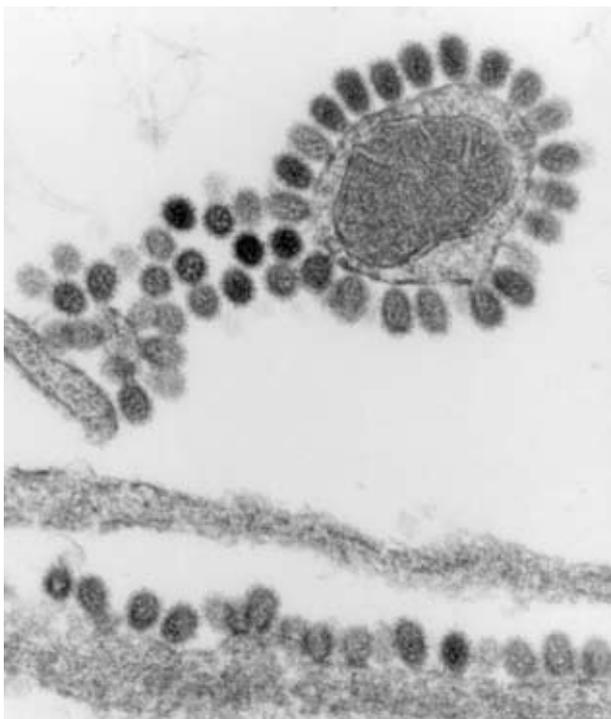
Alle Betroffenen wissen, was normativ erwünscht ist und was situativ nützlich wäre. Also trifft zumeist das richtige Wollen auf einen (derzeit noch) bestehenden Mangel an materiellen Ressourcen und an Können. Die materiellen Ressourcen benötigen ein breites Können, und es steht zu vermuten, dass dessen Träger, die organisierten „Krisenmanager“, selbst Betroffene werden (vor allem bei Pandemien). Also ist es sinnvoll, die „Tausend Hände“ der Bevölkerung klug zu machen, damit sie selbst Einsatzressource werden können. Diesen Versuch unternahm man bereits bei LÜKEX 2007, bei der neben Szenarien des Negativverhaltens, wie z. B. Gerüchte, Desinformation, Plündern, auch Vorbilder im Mittelpunkt standen, die wie „die Helden des Alltags“ zum Einen noch immer empirisch vorherrschend sind und die zum Anderen normativ immer dringlicher werden. Deshalb sollte man den Weg, kopplungsfähige menschliche Ressourcen zu mobilisieren, auch bei LÜKEX 2009 weiter beschreiten.

Zu den Autoren: Prof.Dr. Wolf R. Dombrowsky ist Professor für Katastrophenmanagement an der Steinbeis Universität Berlin; er ist u.a. Mitglied der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern (BMI); Dipl.Psych. Horst Schuh, ehemals Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, ist u.a. ständiger Gast der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern; er war Fachberater für psychologische Fragen bei LÜKEX 2007.

LÜKEX 2007: Wichtige Erkenntnisse für strategisches Krisenmanagement und nationale Pandemieplanung

Botho von Schrenk / Wolfgang Grambs

Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2007 wurde im November 2007 durchgeführt. Grundlegende Übungsannahme war eine **Influenza-Pandemie**, in der ein mittelschweres Pandemieszenario gewählt wurde, um die weit reichenden gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen (im Wesentlichen: Gesundheitswesen, Versorgung und Transport, öffentliche Sicherheit, Banken) darzustellen und ein bereichs- und länderübergreifendes Krisenmanagement zu üben.



Mit bloßem Auge nicht zu erkennen: ein Influenza-Virus unter dem Mikroskop

Mit der **Teilnahme** der „Kernübungsländer“ Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat sich der Kreis der beübten Länder geschlossen. Alle sechzehn Bundesländer haben seit 2004 damit mindestens einmal im System LÜKEX geübt. Auf Seiten des Bundes wurde mit elf teilnehmenden Ressorts, dem Bundeskanzleramt, dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und der Bundesbank nahezu das gesamte Spektrum der ressortübergreifenden Zusammenarbeit abgebildet. Die Teilnahme von mehr als fünfzig Unternehmen, Verbänden und Organisationen mit zum Teil eigenständigen Übungsinhalten war Ausdruck der weit reichenden Betroffenheit von Schlüsselbereichen der kritischen Infrastrukturen durch das Übungsszenario. Die Beteiligung wichtiger internationaler Gremien des Gesundheitswesens – EU-Kommission, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) und World Health Organisation (WHO) – in Form von Reaktionsgruppen - verdeutlichte die über eine rein nationale Betroffenheit hinausreichende Dimension einer Pandemie. Die bereichs- und ebenenübergreifende „Grundaufstellung“ für die Übung war die Voraussetzung dafür, allen Beteiligten die Notwendigkeit eines möglichst geschlossenen bundeseinheitlichen Vorgehens bei einer flächendeckenden und lange anhaltenden Schadenslage bewusst zu machen.



Anlage zur Herstellung eines Grippe-Impfstoffes

Bei LÜKEX 2007 wurde erstmals die **Übungssteuerungssoftware** deNIS II ^{USA} eingesetzt, die allerdings erst kurz vor Übungsbeginn verfügbar war. Mit deNIS II ^{USA} stand eine Software zur Verfügung, die neben der Protokollierung des Übungsablaufs auch Auswertetools bereitstellte und die Übungsvorbereitung (u.a. die dezentrale Drehbucheerstellung) unterstützte. Die Software hat sich grundsätzlich bewährt; sie wird derzeit für die folgenden LÜKEX-Übungen weiter optimiert

Insgesamt haben sich LÜKEX 2007 und die Übungsserie LÜKEX allgemein als ein wirksames Instrument

erwiesen, um über ausgewählte Szenarien die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Krisenbewältigung zu beüben und das Bewusstsein für ein gemeinsames Handeln zu schärfen. Wesentliche Übungserkenntnisse und Handlungsempfehlungen für einige wichtige Bereiche – dabei vor allem auch den Bereich der Pandemievorsorge und -bewältigung – werden nachfolgend ausführlicher dargestellt. Sie wurden aus der zweitägigen Übung selbst und im Rahmen vorbereitender Expertengespräche, Workshops und Planbesprechungen über einen Zeitraum von fast zwei Jahren gewonnen.

Das System LÜKEX – wirklichkeitsnahe Simulation von Realereignissen

Die Übungsauswertung hat bestätigt, dass Übungen auf strategischer Ebene zunehmend als geeignetes Werkzeug zur Evaluierung und Weiterentwicklung bestehender Regelungen, Verfahren und Kooperationen innerhalb des nationalen Krisenmanagements akzeptiert werden. Wesentlich ist vor allem die Er-

kenntnis, dass Strukturen und Verfahren, deren Funktionsfähigkeit in Realereignissen bisher glücklicherweise nicht erprobt werden mussten, in den LÜKEX-Übungen wirklichkeitsnah und effektiv simuliert werden können.

Bei der Übungsvorbereitung fiel auf, dass der Übergang zum ressortübergreifenden Managementansatz in einer krisenhaften Entwicklung in einigen Bereichen naturgemäß zu Abstimmungs- und Führungsproblemen führte. Nur durch die bei LÜKEX 2007 konsequent verfolgte Einbindung der politischen Ebene der Verwaltungen und der obersten Managementebene von Unternehmen der Wirtschaft von Anfang an in Vorbereitung und Durchführung der Übung wurde die notwendige Sensibilisierung für das Krisenmanagement auf höchster Ebene erreicht und dadurch dem übergreifenden Krisenmanagementansatz in den Organisationen die erforderliche konzeptionelle und strategische Basis gegeben. Das Grundprinzip „Krisenmanagement ist Chefsache“ konnte auf diese Weise nachhaltig und zielgerichtet umgesetzt werden.

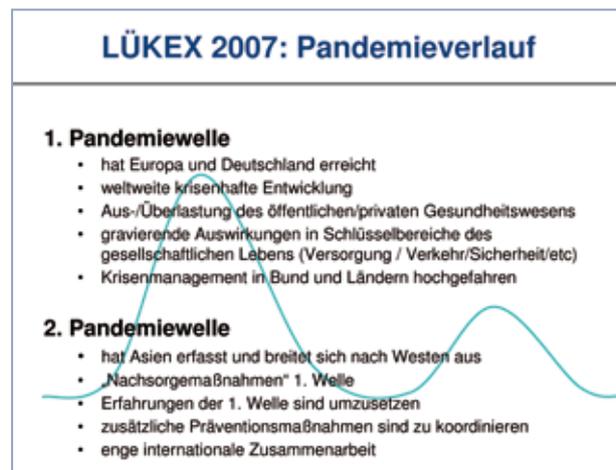
Bei der **Übungsbeteiligung** wird noch Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Einbindung wichtiger gesellschaftlicher Interessengruppen – z.B. von Religionsgemeinschaften, karitativen Einrichtungen, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen etc. – gesehen. Die zunehmende soziale Betroffenheit dieser Bereiche stellt in einer Krise für das Krisenmanagement eine außergewöhnliche Herausforderung dar. Reaktionen



der Bevölkerung auf die Lageentwicklung und die Maßnahmen des Krisenmanagements mit Auswirkungen auf den „sozialen Frieden“ müssen aus diesem Grund im Rahmen einer abgestimmten, aktiven Medien- und Öffentlichkeitsarbeit noch intensiver in das Übungskonzept einbezogen werden. Auch katastrophenspsychologische und sozialwissenschaftliche Untersuchungen und Forschungsvorhaben müssen zu diesem Zweck initiiert, geeignete Methoden zur Erfassung der „Krisenstimmungslage“ moderner Gesellschaften entwickelt und für das praktische Krisenmanagement verfügbar gemacht werden.

Wichtige Anstöße für die Influenza-Pandemieplanungen

LÜKEX 2007 war in ihrer Anlage als länder- und bereichsübergreifende Stabsrahmenübung für viele Teilnehmer aus dem Gesundheitsbereich eine neue Herausforderung. Es wurde nicht nur der medizinisch-fachliche und organisatorische Stand der Pandemieplanung auf den Prüfstand gestellt, sondern es galt auch, sich im bereichsübergreifenden Ansatz mit Strukturen und Begrifflichkeiten des Krisenmanagements vertraut zu machen. LÜKEX hat Problembewusstsein insbesondere in den nicht-gesundheitlichen Bereichen geschaffen und Anstöße für die interne Pandemieplanung in Behörden und Unternehmen gegeben. Durch ein im Robert Koch-Institut (RKI) neu entwickeltes Modellierungsprogramm gelang es, die Auswirkungen einer Pandemie mit unterschiedlicher regionaler Betroffenheit und mit zeitlichen Variationen für alle Übenden darzustellen.



Die komplexe inhaltliche Vorbereitung wurde in thematischen Arbeitskreisen (Medizinische Versorgung, Grundversorgung der Bevölkerung, Verkehrsbereich etc.) vollzogen, in denen relevante Institutionen, Behörden und Verbände der Wirtschaft mit dem Ziel zusammengeführt wurden, die Expertise von Vertretern spezieller Bereiche in die Übung einzubringen. Neben einem bereichsübergreifenden, fachlichen Austausch wurde so ein Netzwerk geschaffen, das sich über die Übung hinaus positiv in der weiteren Pandemieplanung bewähren wird. Darüber hinaus wurden Wissensdefizite sichtbar gemacht und die Entscheidungsebenen für die Notwendigkeit wissenschaftlicher Studien sensibilisiert.

Die fachlichen Diskussionen in der Influenzacommission für den Pandemiefall und in der IntMinKoGr¹ haben gezeigt, dass die Modellierung unterschiedlicher **Impfstrategien** wichtige Entscheidungshilfen liefern kann. Weiterentwickelte Modellierungen für eine dem Bedarfsfall angepasste Strategie könnten auch Grundlage für Entscheidungen zu einer realen, zwischen Bund und Ländern abgestimmten Impfstrategie über die bisherigen Festlegungen (Verimpfung nach Altersjahrgängen) hinaus sein.

Die Übungsthemen machten weiteren Handlungsbedarf auch im Bereich der **medizinischen Versorgung** für die weitere Pandemieplanung und -vorbereitung deutlich. Insbesondere das Ressourcenmanagement zeigte Optimierungsmöglichkeiten bei der aktuellen und prognostischen Bedarfs- und Ressourcenermittlung sowie bei der Vernetzung und Verteilung beispielsweise bei der Bereitstellung von medizinischem und pharmazeutischem Personal sowie von Pflegekräften. Es zeigte sich, dass die Sicherstellung der **ambulanten Versorgung** in den Pandemieplänen der Länder in Hinblick auf die Erstellung von Konzepten zur Personalrekrutierung (Personen im Ruhestand, Studenten, etc.) konkretisiert werden sollten. Dabei sind auch rechtliche Unsicherheiten in Haftungsfragen bei den für den Einsatz in Betracht gezogenen Personengruppen sowie in der Frage der Möglichkeit einer Zwangsverpflichtung noch zu klären und mit allen Beteiligten abzustimmen. Die Finanzierung, Entlohnung und Rechtsstellung zusätzlich rekrutierten Personals bedarf ebenso noch einer Regelung.

Bund und Länder sollten gemeinsam prüfen, wie im Ereignisfall ein aussagefähiges **Lagebild** über die Versorgung mit **Arzneimitteln und Medizinprodukten** generiert werden kann. Die Erhebung diesbezüglicher Informationen erfordert die Beteiligung relevanter Institutionen, Verbände und Unternehmen. Die gewonnenen Informationen sollten behördlicherseits auf Bundesebene zentral zusammengeführt werden, da auf Landesebene lediglich aktuelle Bestände in Apotheken und Krankenhäusern und eventuelle Landesvorräte erfragt werden können. Die bundeslandübergreifenden Aktivitäten des pharmazeutischen Großhandels und die internationale Aufstellung der pharmazeutischen Hersteller stützen diese Forderung. Gerade in diesem Bereich zeigte sich, dass für die Krisenbewältigung die Zusammenarbeit mit dem privatwirtschaftlichen Sektor unabdingbar ist und weiter intensiviert werden sollte.

Die Notwendigkeit einer Erweiterung des indikatoren-gestützten Monitoring-Systems wurde erkannt. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die Erstellung einer abgestimmten Liste mit dringend vorzuhaltenden Arzneimitteln sinnvoll und eine weitergehende Bevorratung von Arzneimitteln und Medizinprodukten durch die Länder oder den Bund notwendig ist. Positive Entscheidungen in diesen grundsätzlichen Fragen ziehen die Notwendigkeit nach sich, Art und Umfang einer möglichen Bevorratung zu definieren und Fragen der organisatorischen und rechtlichen Umsetzung sowie der Finanzierbarkeit einvernehmlich und übergreifend zu klären. Bezüglich der Nutzung vorhandener Ressourcen sind die Rechtsgrundlagen im Arzneimittel- und Apothekengesetz sowie der Apothekenbetriebsordnung zu prüfen und ggf. weiterzuentwickeln.

Bereits in der Übungsvorbereitung wurde deutlich, dass detaillierte, wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse bezüglich des Nutzens von **Barrieremaßnahmen** mittels Mund-Nasen-Schutz (MNS) bzw. Masken für die Allgemeinbevölkerung fehlen. Die Durchführung entsprechender epidemiologischer Studien ist für die Weiterentwicklung entsprechender Empfehlungen unverzichtbar, z. B. für eine Präzisierung der Hygiene-Empfehlungen für ambulante Patienten in Praxen. Vordringlich werden auch konkrete Empfehlungen für die Bevorratung von PSA zum Arbeitsschutz gesehen.

Der nationale Pandemieplan hat sich in der Übung als Planungsgrundlage für den Gesundheitsbereich im Falle einer Influenza-Pandemie bewährt. Betrachtet man die gesamtgesellschaftlichen Implikationen einer Pandemie, müssen jedoch auch die Krisennotfallpläne in anderen Ressorts und im nichtgesundheitslichen Bereichen in Bezug auf eine Pandemiesituation überprüft und in weiten Bereichen angepasst werden.

Die Schnittstellen zu den unterschiedlichen Krisennotfallplanungen sollten in den Pandemieplänen aufgezeigt werden.

Weiterentwicklung der Krisenmanagement-Strukturen in Bund und Ländern

Durch LÜKEX 2007 wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene weitere Optimierungsmöglichkeiten bei den **Krisenmanagement-Strukturen** für den Fall einer länger andauernden Krise festgestellt. Dies gilt sowohl für die räumliche und (informations-)technische Ausstattung als auch die Konkretisierung der personellen Besetzung der Krisenmanagement-Strukturen sowie die Sicherstellung der personellen Besetzung der Stäbe im Schichtbetrieb.

Der von BMI und BMG gemeinsam geleitete Krisenstab im BMI hat sich strukturell und organisatorisch uneingeschränkt bewährt.



Hochsicherheitslabor des Instituts für Virologie der Universität Leipzig

Fachberater aus den Ressorts waren ständig beteiligt. Strukturelles und organisatorisch-technisches Optimierungspotential wurde erkannt und umgesetzt. Künftig sollte auf allen Ebenen die durchgängige Koordination des ressortübergreifenden Krisenmanagements in außergewöhnlichen Lagen mit bereichsübergreifender Betroffenheit sichergestellt werden.

Die Anwendbarkeit dieses Stabsmodells auch für andere Szenarien und Bereiche sollte geprüft werden



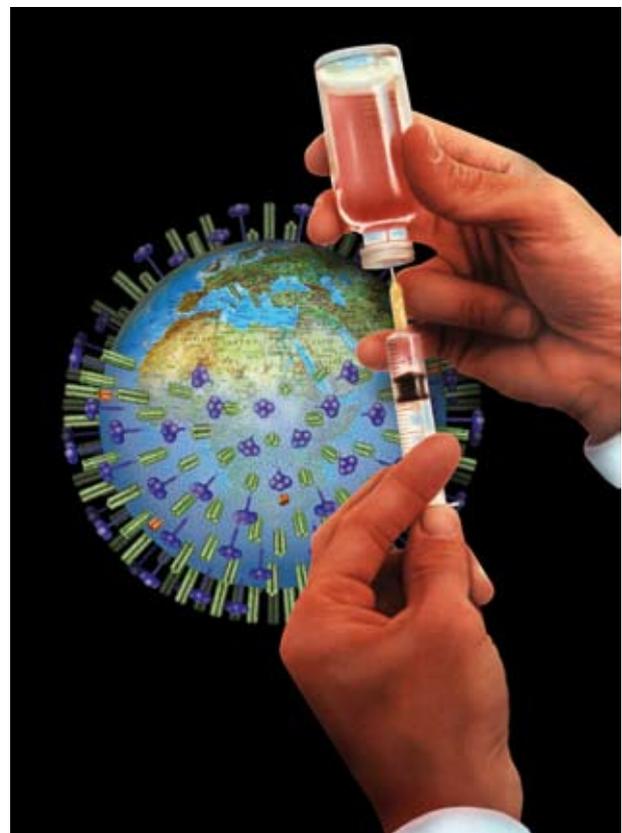
Gesundheitsinformationen im Internet durch das Robert Koch-Institut

Schulungen in der Stabsarbeit und kontinuierliche Fortbildungen im Krisenmanagement für die Mitarbeiter der Krisen-/ Verwaltungsstäbe sind wesentliche Voraussetzungen für das Funktionieren der Stäbe unter den schwierigen Bedingungen von Übungen und erst recht im Einsatz. Das gilt auch für vermeintlich „katastrophenferne“ Ressorts. Solche Schulungen sollten in Zusammenarbeit mit den Innenministerien angeboten werden, da dies im Fall einer tatsächlichen realen Krise die ressortübergreifende Kommunikation und Kooperation wesentlich vereinfachen würde. In allen Ressorts sollten daher interne abteilungsübergreifende Krisenmanagementstrukturen aufgebaut und die Etablierung einer Übungskultur auf Bundes- und Landesebene angestrebt werden. Dabei ist vorrangig eine Intensivierung und Beübung der übergreifenden Zusammenarbeit der Behörden, Institutionen und Unternehmen anzustreben. Neben der Bekanntmachung der Strukturen für den Krisenfall könnten diese Fortbildungen zudem dazu genutzt werden, den Stand der aktuellen Pandemieplanung bekannt zu machen.

Es wird empfohlen, ein geschlossenes Informationsportal für Behörden und Unternehmen einzurichten. Dieses sollte spezielle Daten und allgemeine Informationen zur Entwicklung und Nutzung von Vorsorgeplänen, Strukturen und Verfahren, Ausbildung und Beübung im gemeinsamen Krisenmanagement zentral zur Verfügung stellen. Darüber hinaus soll damit die Bildung von Netzwerken zwischen Betroffenen gefördert und das effektive Zusammenwirken in Übungen und realen Krisen/Großschadenslagen unterstützt werden.

Die derzeitigen Annahmen zur Verfügbarkeit freiwillig bzw. ehrenamtlich tätiger Einsatzkräfte (z.B. Hilfsorganisationen, nebenberufliches Pflegepersonal; Reservisten) müssen auf Grund der Übungserkenntnisse kritisch beurteilt werden: Denn der Einsatz dieses Personals ist in einer flächendeckenden Krise mit ihren besonderen Auswirkungen auf die Arbeits- und Einsatzfähigkeit von Menschen eine besonders kritische Größe. Nicht nur für die Hilfsorganisationen stellt sich deshalb die Frage der Priorisierung insbesondere im Bereich des Schlüsselpersonals. Eine den „freien Kräften des Marktes“ überlassene Verfahrensweise würde den besonderen Herausforderungen einer Krise nicht gerecht werden. Hier ist eine zentrale Moderation und Koordinierung schon im Vorfeld gefordert.

Aspekte des psychosozialen Krisen- und Katastrophenmanagements müssen grundsätzlich stärker in Übungs- und Ausbildungsvorhaben einbezogen werden.



Rettende Impfstoffe – die Menschheit hofft auf Ergebnisse der Wissenschaft

LÜKEX 2007 brachte die Erkenntnis, dass die beübten Krisenstäbe die psychologischen Wirkungen ihrer Entscheidungen und Maßnahmen erst ansatzweise berücksichtigen. Die katastrophenpsychologischen Aspekte der Entscheidungsprozesse und Fragen der Stressbewältigung in den Krisenstäben selbst sollten deshalb verstärkt in die Aus- und Weiterbildung und in die Übungstätigkeit eingebunden werden. Geeignete Fachberater sollten entsprechende Lehr- und Übungsmodulare erarbeiten und die Krisenmanager beraten. Die wissenschaftlichen Untersuchungen und Erkenntnisse in diesem Bereich sind in der Regel veraltet und berücksichtigen nur ansatzweise die Rahmenbedingungen moderner Industriegesellschaften. In diesem Bereich wird ein deutlicher Forschungsbedarf gesehen.

Die **prognostische Lagebeurteilung** im politisch-administrativen Bereich ist bisher nur wenig ausgeprägt. Besonders auffällig war dies bei der Abschätzung langfristiger Folgewirkungen der Schadensereignisse, bei den bereichsübergreifenden „Kaskadeneffekten“ und der Beurteilung der möglichen Lageentwicklung. Vorhandene Stabsmodelle (z.B. Verwaltungsstab) und Stabsdienstordnungen sollten hierauf untersucht und die Prognosefähigkeiten zum Beispiel durch die Einrichtung spezieller Planungsgruppen verbessert werden. Darüber hinaus könnten – wie im militärischen Bereich seit Jahren üblich – moderne Simulationssysteme unterstützend bei der Vorhersage der Lageentwicklung, im Ressourcenmanagement und in der Bewertung unterschiedlicher Handlungsoptionen eingesetzt werden.

Die bundesweite **Lageerfassung und -darstellung** ist nach wie vor nicht zufriedenstellend. Erforderliche einheitliche Standards zu Meldeverfahren und -inhalten bestehen noch nicht in allen Bereichen und beruhen zudem teilweise lediglich auf Absprachen auf Arbeitsebene. Hier müssen – nach einer notwendigen Optimierung der Meldewege zwischen allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und nichtöffentlichen Informationsgebern – effiziente, verbindliche Regelungen geschaffen werden. Gleichzeitig sollte geprüft werden, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um diese Informationen den Nutzern zeitnäher in geschlossenen Datensystemen (z.B. deNIS) verfügbar zu machen.

In den übrigen Bereichen, die nicht über ständige KM-Strukturen verfügen, wurden Unsicherheiten bei der Stabsarbeit deutlich. Zur besseren **Vorbereitung des Stabspersonals** aller Ebenen wird die verstärkte Aufnahme von übergreifenden Themen des Krisenmanagements und der praktischen Stabsarbeit in die Ausbildungskataloge der zuständigen Hochschulen, Akademien und Fortbildungsinstitute angeregt. Die besonders intensiven Anforderungen an die PrÖA-Strukturen der Krisenstäbe bei knappem Personal erfordern besondere planerische und organisatorische Vorbereitung mit ausreichend zusätzlichem Personal in der Krisensituation. Maßgeschneiderte zentrale Weiterbildungsmaßnahmen haben sich für das Personal der Pressestellen besonders bewährt (siehe hierzu im Detail den Beitrag „Über die strategische Bedeutung von Krisenkommunikation“ dieser Publikation).

Koordinierung im Bund und Länder übergreifenden Krisenmanagement

Der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder wurde im Rahmen des Bund-Länder-übergreifenden Krisenmanagements bei LÜKEX 2007 die Aufgabe gestellt, fachliche Empfehlungen für eine Impfstrategie auszusprechen, die als Folge eines nur sukzessiv zur Verfügung stehenden Impfstoffes notwendig war. Hierzu wurden erstmalig die Strukturen und Verfahren der Interministeriellen Koordinierungsgruppe in einer Beratungs- und Unterstützungsrolle für die Krisenstäbe bei Bund und Ländern angewandt. Dabei wurde auch deutlich,

dass außerhalb der Innenressorts Funktion und Verfahrensweise dieses Gremiums nicht ausreichend bekannt sind. Das neue Verfahren hat sich als wichtige Ergänzungsfunktion für das bestehende System des Krisenmanagements grundsätzlich bewährt.

Auf dem Gebiet von **Fachempfehlungen** durch die zuständigen Bundesbehörden zur Unterstützung des übergreifenden Krisenmanagements hat die Übung noch Optimierungs- und Verbesserungsbedarf gezeigt.

Der Aufbau zentraler **Krisenkoordinationsstrukturen** bei Bund und Ländern in den Innenressorts ist zielführend. Im Falle durchgängiger Umsetzung in allen Bereichen wird eine Konstanz geschaffen, die im Großschadensfall ereignisunabhängig und vertraut hochgefahren werden kann. Besondere Herausforderungen, gerade in der Anfangsphase einer Krise (Chaos, Informationsflut und Informationsdefizite, etc.), können so effektiver bewältigt werden.

Bei LÜKEX 2007 konnten Organisation und Verfahren der **Zivil-Militärischen Zusammenarbeit** (ZMZ) auf strategischer Ebene gezielt erprobt werden. Die im Zuge der Neuordnung der territorialen Struktur der Bundeswehr neu aufgestellten Landeskomman-

dos konnten erstmals die Zusammenarbeit mit den interministeriellen Stäben der Landesregierungen üben. Dennoch konnte die angestrebte intensive Erprobung der ZMZ insbesondere im regionalen und kommunalen Bereich nicht im angestrebten Umfang geübt werden, da z.B. die Kreisverwaltungsebenen nur in wenigen Bereichen teilnahmen (ausgenommen Saarland). Eine frühzeitigere Einbindung der beteiligten Landeskommandos könnte bei zukünftigen Übungen Verbesserung schaffen. Der Ansatz, in Zukunft die turnusmäßigen ZMZ-Übungen der Wehrebereichskommandos mit den Bundesländern in den zweijährigen Übungsrhythmus der LÜKEX-Übungen einzubinden, ist vor dem gesamtgesellschaftlichen Hintergrund zielführend.

Übungserkenntnisse für wichtige Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche, insbesondere den Bereich Kritische Infrastrukturen

Nahezu alle Gesellschaftsbereiche werden durch die Sekundäreffekte einer Pandemie getroffen. Neben dem Gesundheitsbereich – also dem vorrangigen Zielbereich der bisherigen Pandemieplanung – wurden bei Übungsvorbereitung und -durchführung weitere wichtige Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche als besonders betroffen identifiziert. Die immer mehr auf „just in time“ ausgerichteten Transport- und Logistikvorgänge auf Straße, Schiene, zu Wasser und in der Luft sind durch den hohen Personalfaktor gleich mehrfach betroffen. Personalausfälle (Kraftfahrer, Lokführer, Werkstätten, Warenumschlag usw.) führen nach kurzer Zeit zu Lieferausfällen, da die verbliebenen Arbeitnehmer die Ausfälle nicht durch unbegrenzt auszuweidende Arbeitszeiten auffangen können. Das liegt weniger an unflexiblen rechtlichen Möglichkeiten als an den psychischen und physischen Belastungsgrenzen des Personals. In einigen Bereichen des produzierenden Gewerbes würde dies in einer realen Krise „nur“ zu wirtschaftlichen Ausfällen führen, zum Beispiel weil Zulieferteile nicht ankommen (z.B. Kfz-Industrie). In anderen Sparten dagegen könnte die Grundversorgung der Bevölkerung direkt beeinträchtigt werden. Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Versorgungsketten der Bereiche Lebensmittelversorgung, pharmazeutische Produkte, Bargeld, Kommunikationsverbindungen und Energie.



Containerterminal im Hamburger Hafen

Wirtschaftsunternehmen, Organisationen und Verbände waren deshalb in einem bisher nicht praktizierten Umfang in die Übung einbezogen. Der Schwerpunkt lag bei Betrieben und Verbände des Transport- und Logistikgewerbes, des Lebensmitteleinzelhandels, der Geschäftsbanken sowie der IT- und Kommunikationsbranche. In allen Unternehmensbereichen ist die Sicherstellung der personellen Besetzung von Schlüsselfunktionen ein entscheidender Faktor für die Funktionsfähigkeit in Krisenzeiten und für eine reibungslose „Business Continuity“. Ihre Übungsbeilegung stellte sicher, dass dem Übungsszenario realistische Übungsannahmen zu Grunde gelegt und die bei Übungsvorbereitung und -durchführung identifizierten Schwachstellen nach der Übung mit den zuständigen staatlichen Stellen gemeinsam aufgearbeitet werden können.

Die Einbindung der privaten Betreiber kritischer Infrastrukturen in das Netzwerk eines bereichsübergreifenden Krisenmanagements ist erforderlich und weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang ist es geplant, das Krisenmanagement als festen Bestandteil in der Aus- und Weiterbildung der Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaftsunternehmen zu verankern.

In allen kritischen Gesellschaftsbereichen kommt auch im Falle einer Pandemie der möglichst durchgängigen Besetzung der **Schlüsselfunktionen** besondere Bedeutung zu. Neben der Identifizierung dieser Bereiche kommt es darauf an, tragfähige Regelungen für eine ausreichende Personalsicherstellung zu treffen. Die internen Planungen insbesondere überregional und international tätiger Unternehmen sind in weiten Bereichen bereits beispielhaft. Dagegen wurden durch die beteiligten Großunternehmen Defizite bei klein- und mittelständischen Betrieben im Bereich der Zulieferung genannt, die relativ rasch die Weiterführung der Geschäftsabläufe in Frage stellen könnten. Die zum Teil umfangreichen Planungen der großen Unternehmen sollten daher in ihren Grundsätzen offener kommuniziert werden; klein- und mittelständische Unternehmen sollten angeregt werden, entsprechende Notfallplanungen zu erarbeiten. Dachverbände einzelner Unternehmensbereiche und beispielsweise auch Industrie- und Handelskammern könnten dabei eine wichtige Mittlerrolle übernehmen.

Die umfangreichen Planungen der Unternehmen, Arbeitsplätze zu Heimarbeitsplätzen auszulagern, laufen derzeit noch unkoordiniert und werden insbesondere von den Unternehmen des Kommunikationsbereichs kritisch bewertet. Die nur begrenzt verfügbaren Netzkapazitäten – zudem in einer Pandemie



Ein Blick auf Stände von Großhändlern in der Großmarkthalle in Frankfurt am Main

möglicherweise zusätzlich eingeschränkt – erfordern eine Koordination mit entsprechender Priorisierung, um einen Kollaps des Gesamtsystems in der Krise zu verhindern.

Bundesweit tätige Betriebe und multinationale Unternehmen fordern zu Recht in einer grenzübergreifenden Krise oder Katastrophe einheitliche und länderübergreifende Maßnahmen. Nur so können komplexe Produktions- und Verteilungsabläufe ohne zusätzliche Behinderungen aufrechterhalten und zentrale Planungen der betroffenen Unternehmen in Abstimmung mit den öffentlichen Stellen effektiv umgesetzt werden.

Auch im Bereich der **rechtlichen Grundlagen** hat LÜKEX 2007 Handlungsbedarf gezeigt, z.B. um Personal zur Erfüllung lebensnotwendiger Grundfunktionen staatlicher Daseinsvorsorge (wie Gesundheit, Pflege, Grundversorgung, Störfallbetriebe) zur Dienstleistung verpflichtet zu können.

Die Erprobung einiger für dieses Szenario vorhandener Rechtsvorschriften (Leistungs- und Vorsorgegesetze) hat Verbesserungsmöglichkeiten bei den Inhalten, besonders jedoch bei deren Anwendung gezeigt. Verfahrensweisen und Regelungen z.B. des Verkehrsleistungsgesetzes sollten in Kooperation mit potenziellen Leistungserbringern und den Bedarfsträgern auf ihre praktische Umsetzbarkeit hin überprüft werden. Neben dieser Überprüfung sollten in allen Bereichen Schulungen in der Anwendung der gesetzlichen Möglichkeiten durchgeführt werden.

Eine weitere wichtige Übungserkenntnis war, dass die relevanten Schlüsselbereiche der privaten Wirtschaft stärker in den Informationsaustausch zur Gewinnung eines übergreifenden Lagebildes eingebunden werden müssen. Hierzu ist es erforderlich, geeignete und sichere Verfahren und technische Möglichkeiten zum Informationsaustausch aufzubauen. Das GMLZ und



In dem neuen Internationalen Postzentrum Niederaul (Kreis Hersfeld-Rotenburg) gehen pro Tag durchschnittlich rund 2,7 Millionen Sendungen ein

die übergreifende Nutzung des staatlichen Notfallinformationssystems deNIS II könnten hier zielgerichtet weiterhelfen.

LÜKEX – effektives System zur Überprüfung und Weiterentwicklung des nationalen Krisenmanagements

166

LÜKEX 2007 und erste Folgeaktivitäten haben erneut gezeigt, dass das System LÜKEX besonders effektive Möglichkeiten bietet, das Zusammenwirken aller Bereiche der öffentlichen Gefahrenabwehr und privater Krisenmanagementstrukturen auf strategischer Führungsebene zu üben und weiterzuentwickeln.

Aus diesem Grund ist LÜKEX aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ein besonders geeignetes und unverzichtbares Instrument dafür, Konzepte, Verfahren und Strukturen in Vorbereitung auf neue und globale Herausforderungen zu testen. Die bereichsübergreifenden und komplexen Netzwerke in unseren föderalen Strukturen haben dadurch eine Plattform für vielfältige Übungsmöglichkeiten.

Zusammenfassend ist festzustellen: LÜKEX ist derzeit das einzige Übungsangebot, das Bund, Ländern und Unternehmen eine ressort- und bereichsübergreifende strategische Ausrichtung bietet. Das System LÜKEX sollte daher noch stärker dazu genutzt werden, den notwendigen „Optimierungsdruck“ zur Weiterentwicklung des gesamtstaatlichen Krisenmanagements unter den gegebenen föderalen Zuständigkeiten aufrecht zu erhalten.

Zu den Autoren: Dipl.-Ing. Botho von Schrenk ist Studienreferent im Lehrbereich IV.6, Wolfgang Grambs, Fachberater für Krisenmanagement, ist Koordinator der Projektgruppe LÜKEX, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

¹ Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder

Informationstechnologie im Krisenmanagement.

Der Einsatz von deNIS II^{plus} bei LÜKEX 2007

Bernhard Corr

Die vernetzte Informationsgesellschaft

Eine „Just-in-Time“-Produktion in einem Automobilwerk, in dem die passenden weißen Ledersitze zeitgleich mit dem schwarzen Lederlenkrad exakt zu dem Zeitpunkt durch die Zubehörfirmen angeliefert werden, wenn das „Wunschauto“ auf dem Fließband produziert wird, wäre ohne eine umfassende elektronische Vernetzung aller an der Produktion beteiligten Stellen nicht möglich. Die Wirtschaft nutzt schon lange die Vorteile der elektronischen Informationstechnologie und Vernetzung, um Prozessabläufe zu optimieren. Ziel ist es, qualitativ hochwertige Produkte möglichst kostengünstig produzieren zu können. Der Wettbewerb zwingt die Industrie dazu, innovative Produktions- und Managementmethoden zu erproben und einzuführen, um am Markt bestehen zu können. Der Vorteil der Wirtschaftsunternehmen ist, dass sie optimierte Prozessabläufe unmittelbar durch eine höhere Rendite feststellen können.

Übertragen auf das Krisenmanagement im Bevölkerungsschutz fehlen uns diese eindeutigen „Kennzahlen“, um feststellen zu können, ob unsere Verfahren den Herausforderungen gewachsen sind, denen sich der Bevölkerungsschutz bei Bund und Ländern stellen muss. Uns bieten allerdings Übungen – wie LÜ-

Der Einsatz von deNIS II^{plus} während LÜKEX 2007

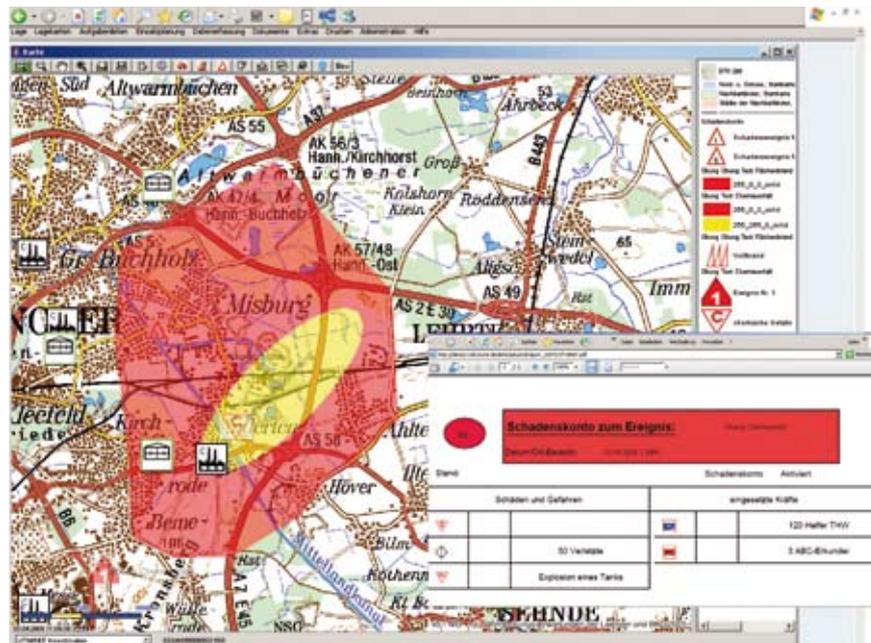
Als neues Instrument zur Unterstützung des Krisenmanagements bei großflächigen Gefahrenlagen stand das Kommunikations- und Informationssystem deNIS II^{plus} (deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem) erstmals bei der Übung LÜKEX 2007 zur Verfügung. Während der Übung wurde das System in erster Linie dazu genutzt, den angeschlossenen Lagezentren der Bundesressorts und der Innenministerien der Länder ein aktuelles, ebenenübergreifendes, einheitliches Lagebild zur Verfügung zu stellen.



Ziel: Aufbau einer Kommunikations- und Informationsinfrastruktur im Bevölkerungsschutz

KEX 2007 – die Gelegenheit, unsere Vorbereitungen auf großflächige Gefahrenlagen zu testen. Im Anschluss an diese länderübergreifende Übung haben alle Entscheidungsträger die Möglichkeit – aber auch die Pflicht –, die Instrumente des Krisenmanagements zu evaluieren und selbstkritisch zu hinterfragen.

So übermittelte das Robert Koch-Institut (RKI) während der Übung täglich die aktuellen Daten über den Stand der Erkrankten je Landkreis an das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Dort wurden die Daten in deNIS II^{plus} integriert und den angeschlossenen Lagezentren als Lagekarte bereitgestellt. Bereits Wochen vor der Übung wurden die technischen Einzelheiten der Datenübermittlung zwischen beiden Häusern besprochen und festgelegt. Hierdurch konnten alle Vorbereitungen getroffen werden, um die aktuellen Daten während der Übung „on the fly“ im BBK aufzunehmen und sofort in der Lagekarte zu visualisieren.



Schadenslage

Das GMLZ (Gemeinsame Melde- und Lagezentrums von Bund und Ländern bei großflächigen Gefahrenlagen) nahm im Verlauf der Übung Meldungen der Länder und von Bundesbehörden auf, die auf teilweise erhebliche Einschränkungen der Versorgung der Bevölkerung hindeuteten. Diese waren die Folge der Personalausfälle bei Unternehmen, die aufgrund der Übungsannahmen und Lageeinspielungen zu gravierenden Folgen führten. Auch die Einschränkungen der Versorgung der Bevölkerung selbst konnten entsprechend auf der Lagekarte visualisiert werden. Die Meldungen hierzu wurden meist per E-Mail, aber auch über das „Meldemanagement“ in deNIS II^{plus} an das GMLZ abgesetzt. Hierbei haben die angeschlossenen Nutzer die Möglichkeit, über Eingabemasken des Programms Meldungen oder auch Aufträge an einzelne oder gleichzeitig mehrere Empfänger abzusetzen. In einer Meldeliste werden alle Meldungen und Aufträge übersichtlich aufgeführt. Alle angeschlossenen Nutzer haben so die Möglichkeit, den Meldeaustausch zwischen allen angeschlossenen Lagezentren wie in einem „Nachrichtenticker“ zu verfolgen.

Weitere Unterstützungsfunktionen von deNIS II^{plus}

Durch die Nutzung des Lage- und Meldemanagements von deNIS II^{plus} wurden während LÜKEX 2007 bereits wichtige Kernelemente des Systems erfolgreich eingesetzt. Doch das System bietet noch viel mehr, um die Arbeit in einem Krisenstab effizient zu unterstützen:

1. Das Meldemanagement

Im Meldemanagement von deNIS II^{plus} können nicht nur einfache Meldungen ausgetauscht werden, es besteht auch die Möglichkeit, diesen Meldungen Anhänge in Form von Word-, Excel- oder Pdf-Dokumenten beizufügen. Darüber hinaus können auch Bilder – z.B. von einem Schadensort – als jpg.-Dateien mit den Meldungen versandt werden. Weiterhin kann beispielsweise der Leiter eines Krisenstabes konkrete Aufträge mit Terminsetzung an seine Sachgebiete erteilen. Über die Meldeliste hat er dann die Möglichkeit, die Erledigung seiner Aufträge zu überwachen.

Nr.	Profil	Dat.	von	an	Beschreibung	Sachverhalt	Ansicht	Drucken	Neu	Ändern
6	meld	07.11.2007 10:20:17	Zellbesuch	Haverkostensatz		Überschrift: Bekämpfung der digitalen Bedrohung mit Meldungsprotokoll und Anfordern Sachverhalt: Auftrag zur Identifizierung der Leistungsanbieter für den Zellbesuch mit gefälligen Anzeigensystem mit dem Wireless IT-Ökosystem Anfrage: Meldung:				
7	meld	07.11.2007 09:43:33	IT-Cat	BSK-GM.L2		Überschrift: Übung Übung, Lokale, Verschiebung hinsichtlich Anforderung bei Sachverhalt: Es ist abzusehen, dass in nächster Zeit Desktop- und Netzwerkgeräte eine konkrete Anforderung sind ihnen in Kürze zugewiesen. Anfrage: Meldung:				
8	meld	07.11.2007 08:49:33	BSK-GM.L2	BSK-GM.L2 THW-CF2 BY-IM.L2 BE-IM.L2 SB-IM.L2 BW-IM.L2 RP-IM.L2 NW-IM.L2 SL-IM.L2 HE-IM.L2 HB-IM.L2 HG-IM.L2 MV-IM.L2 TH-IM.L2 SH-IM.L2 ST-IM.L2 SN-IM.L2 HH-IM.L2 Haverkostensatz BSK-GM.L2 BMD.L2 BMD IS-5		Überschrift: Die Ereigniserhebung "Übung LORDEX 07, Gewässergüte Influenza P Sachverhalt: Anfrage: Meldung:				

Meldeliste

2. Das Rollen- und Rechtekonzept

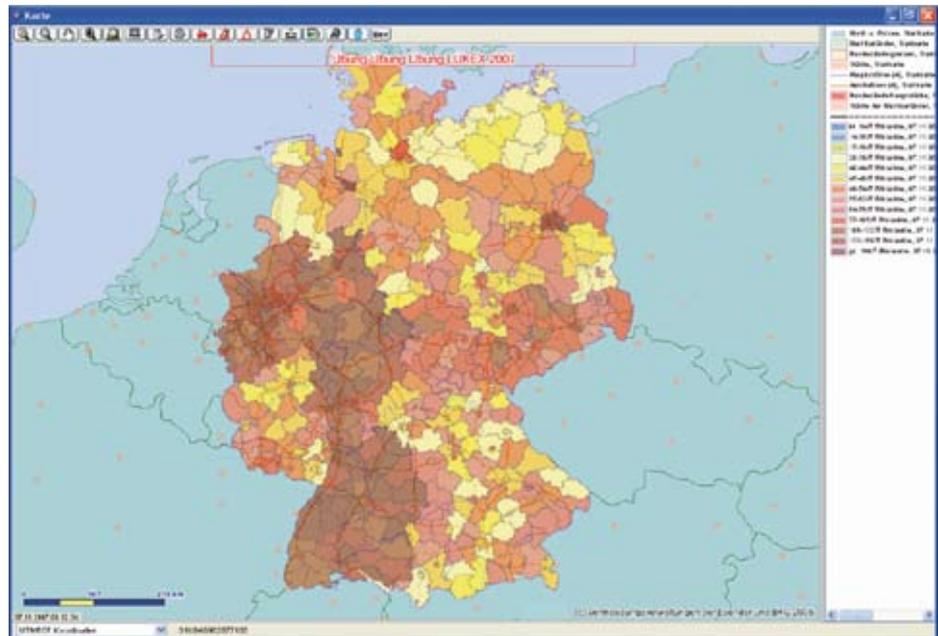
Kernelement des deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem - deNIS II^{plus} - ist ein Rollen- und Rechtekonzept. Der Systemadministrator ist in der Lage, spezielle Rollen im System anzulegen. Hierbei kann es sich um die in der Stabsorganisation vorgesehenen Sachgebiete (S 1, S 2 usw.) oder um frei definierbare Funktionsplätze handeln. Diese Rollen können nun wiederum frei skalierbar mit bestimmten Rechten versehen werden. Hierbei handelt es sich nicht nur um einfache Lese- oder Schreibrechte, sondern es können sich auch komplette Funktionalitäten hinter diesen Rechten verbergen (z.B. das Erstellen und Freischalten von Lagezeichnungen). Gerade dieses Rollenkonzept ermöglicht es, dass unterschiedliche rollenbasierte Lagekarten erstellt und zielgerichtet bestimmten Rollen – und damit ausgewählten Nutzern – freigeschaltet werden.

3. Die Lagedokumentation

In einem Ereignisfall ist es wichtig, dass der Ablauf der Lageentwicklung möglichst umfassend dokumentiert wird. In deNIS II^{plus} wird zwischen zwei grundsätzlichen „Betriebszuständen“ unterschieden. Im Normalbetrieb stehen nur Routinefunktionalitäten im System zur Verfügung, die es beispielsweise ermöglichen, die Daten zu Hilfeleistungspotenzialen oder zu Objekten zu ergänzen oder zu aktualisieren. Darüber hinaus können im Rahmen der Einsatzplanung Checklisten und Lagekarten angelegt und im System abgespeichert werden. In einem Ereignisfall wird dann im System eine so genannte „Lage“ eröffnet. Von diesem Augenblick an stehen den Nutzern, die an dieser Lage beteiligt sind, zusätzliche Funktionalitäten zur Verfügung. Darüber hinaus werden erste Erkenntnisse zum Schadensereignis, wie Ereignisort, personelle und materielle Schäden, im System eingegeben. Die weiteren Informationen zur Lage werden nun über das Meldemanagement in Form von Meldungen und Aufträgen sowie das Lagemanagement in Form von Lagekarten im System erfasst. Wichtige Lagekarten über die Entwicklung des Schadensausmaßes können zusätzlich im System archiviert werden. Über das elektronische Einsatztagebuch können darüber hinaus bedeutende Informationen zur Lageentwicklung dokumentiert werden.

Sobald die Schadenslage bewältigt ist und die „Lage“ im System abgeschlossen wird, werden sämtliche Meldungen und Lagekarten dieses Schadensereignisses ins Lagearchiv verschoben. Zu einem späteren Zeitpunkt können die hinterlegten Lagekarten sowie die Meldungen und Eintragungen zu dieser Lage aus dem Archiv wieder aufgerufen werden, um zum Beispiel den Ablauf der Lagebearbeitung im Krisenstab zu evaluieren.

Anzahl Erkrankte



4. Die Einsatzplanung

Zur Vorbereitung auf einen Einsatzfall stehen im System Werkzeuge zur Verfügung, um Checklisten und Lagekarten vorzubereiten. Diese vorbereiteten Checklisten und Lagekarten können sich auf bestimmte Ereignisse (Hochwasser, Explosion, Feuer usw.) wie auch auf Ereignisorte (Chemiefabrik A-Dorf, Bahnhof B-Dorf) beziehen. Diese Checklisten und Lagekarten sind wiederum rollenbezogen. Das bedeutet, dass für jeden Funktionsplatz (Rolle) innerhalb eines Krisenstabes Checklisten für bestimmte vorstellbare Ereignisse bereits präventiv erstellt und im System hinterlegt werden können. In einem konkreten Ereignisfall können diese vorbereiteten Checklisten aufgerufen und um weitere Maßnahmen ergänzt werden, die aufgrund der besonderen Umstände des aktuellen Schadensereignisses benötigt werden. Im Verlauf des Einsatzes können die Maßnahmen der Checkliste „abgearbeitet“ und der Status in der Checkliste auf „erledigt“ gesetzt werden.

5. Bibliothek und Volltextsuche

In der Bibliothek von deNIS II^{plus} können textbasierte Informationen hinterlegt werden. Hierbei kann es sich um Rechtsgrundlagen, Richtlinien, Merkblätter oder umfangreiche Beschreibungen zu den Fähigkeiten von Hilfeleistungspotenzialen handeln. Über eine Volltextsuche ist der Nutzer in der Lage, die gesamte Datenbank von deNIS II^{plus} zu durchsuchen, um bestimmte Dokumente zu finden.

Zusammenfassung und Ausblick

Erweiterte funktionale Anforderungen der Krisenstäbe an das System werden mit Hilfe von Übungen und Systemtests ermittelt und in zukünftigen Versionen berücksichtigt. Darüber hinaus wird das mit deNIS II^{plus} zwischen Bundes- und Landesbehörden realisierte Netzwerk im Bevölkerungsschutz durch den Aufbau weiterer deNIS II^{plus}-Datenbankinstanzen ausgebaut. So kann deNIS II^{plus} als Plattform eines virtuellen Krisenstabes auch behördenintern genutzt werden, indem beispielsweise Lageinformationen und Lagebilder ausgetauscht und Aufträge erteilt werden. Im deNIS II^{plus}-Kompetenzzentrum, das sich aus Vertretern des Bundes und von Landesinnenministerien, die deNIS II^{plus}-Datenbankinstanzen betreiben, zusammensetzt, werden zukünftige Ausbaustufen, neu zu integrierende Ressourcendaten und Schnittstellen zu externen Systemen abgestimmt. Neben dem Ausbau der Ressourcendatenbank werden zukünftig weitere Risikokarten und aktuelle Messwertdaten aus Gefahrenerfassungssystemen, wie beispielsweise Wetter- und Pegeldata, automatisiert in das System eingespielt werden.

Mit der Entwicklung von deNIS II^{plus} hat der Bund einen wichtigen Beitrag geleistet, um die Defizite im Informationsmanagement abzubauen. Neben der Erfassung und Bereitstellung von Engpassressourcen wird vor allem die Gewinnung eines aktuellen und einheitlichen Lagebildes durch deNIS II^{plus} wesentlich unterstützt. Dieses Lagebild ist Voraussetzung dafür, angemessene Ressourcen zeitgerecht und effektiv einzusetzen.

Das System deNIS II^{plus} bietet damit die Kommunikations- und Informationsplattform, um die Koordination des Einsatzes von Hilfeleistungspotenzialen zu erleichtern.

Zukunftsperspektiven des nationalen Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz

Wolfgang Grambs / Tanja Thiede



172

Die Vielfalt der in dieser Publikation vorgestellten Beiträge zeigt die komplexen Herausforderungen, denen sich moderne Industriegesellschaften stellen müssen. Es bestehen Risiken und Gefahren, die zunehmend politische und internationale Implikationen haben. Die Instrumente der Gefahrenabwehr, insbesondere im nichtpolizeilichen Bereich, wurden in den 90er Jahren vornehmlich auf der taktisch-operativen Ebene unter Berücksichtigung von Szenarien der „alltäglichen“ Gefahrenabwehr optimiert. Spätestens seit dem 11. September 2001, dem Elbehochwasser 2002 und den Planungen und Vorbereitungen zur Fußballweltmeisterschaft 2006 ist deutlich geworden, dass insbesondere im strategischen Bereich des Krisenmanagements konzeptionelle Lücken bestehen. In diesem Zusammenhang sollen – ohne grundsätzliche Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen des föderativen Systems – die länder-, ressort- und bereichsübergreifenden konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für ein ergebnisorientiertes Zusammenwirken bei außergewöhnlichen Situationen und Großschadensereignissen geschaffen und weiter entwickelt werden. Damit wird auch der notwendige und optimierte Rahmen im politisch-administrativen Bereich für den koordinierten und erfolgreichen Einsatz aller verfügbaren Ressourcen geschaffen.

Die Bandbreite der vorgestellten Beiträge zeigt die erheblichen Fortschritte im strategischen Krisenmanagement in den letzten Jahren. Einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hat die Übungsserie LÜKEX, die erstmalig im nationalen Rahmen ein strategisches Forum etabliert hat, in dem sich die entscheidenden gesellschaftlichen Akteure des nationalen Krisenmanagements treffen, um gemeinsam zu üben und dabei Konzepte, Verfahren und Strukturen zu testen und weiterzuentwickeln.

Weiterentwicklung der Übungsserie LÜKEX

Auch in Zukunft werden die Szenarien der LÜKEX-Übungen weiterhin außergewöhnliche Schadensereignisse sein, die die „Lebensadern“ einer modernen Dienstleistungsgesellschaft mindestens in Teilbereichen so nachhaltig stören, dass das Gesamtsystem der Notfallvorsorge reagieren muss. Dieser Ansatz stellt sicher, dass die Akteure für „Worst-Case-Szenarien“ (z. B. großflächiger Stromausfall, Pandemie, Naturkatastrophen und Terrorismus) und deren Bewältigung sensibilisiert werden. Diese umfassende Herangehensweise stellt sicher, dass die formalen Strukturen durch informelle Netzwerke verdichtet werden. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass auch bei Szenarien unterhalb der Worst-Case-Schwelle flexibler reagiert und insbesondere die chaotische Anfangsphase von Großschadensereignissen erfolgreicher bewältigt werden kann.

In diesem Sinne wird der Übung **LÜKEX 2009** ein terroristisches Drohungs- und Anschlagsszenario mit radiologischen und chemischen Substanzen zugrunde liegen. Im Rahmen dieser Übung wird eine neue Einheit des Bundes in der Gefahrenabwehr in Fällen des illegalen Umgangs oder z.B. der terroristischen Anwendung radioaktiver Stoffe zum Einsatz kommen.



Einsatz-Übung der Zentralen Unterstützungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle nuklearspezifischer Gefahrenabwehr (ZUB)

Diese Einheit, die „Zentrale Unterstützungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle der nuklearspezifischen Gefahrenabwehr (ZUB)“ wird im amts- und ressortübergreifenden Ansatz (BKA, BPOL und BfS) entsprechende Aufgaben übernehmen und Maßnahmen der Gefahrenabwehr koordinieren und durchführen. Ziel der Übung ist es auch 2009, die Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen von Bund und Ländern auf der einen und nichtstaatlicher Akteure auf der anderen Seite auf einander abzustimmen.



Atom-Katastrophe von Tschernobyl

Die besondere Sensibilität des Übungsthemas wird eine noch intensivere Berücksichtigung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit als zentraler Komponente des strategischen Krisenmanagements erfordern. Ein weiteres wichtiges Übungsziel wird die Befassung mit psychologischen Fragen des Krisenmanagements sein: Wie verhält sich die Bevölkerung bei solch einem Anschlag? Wird es zu Panikreaktionen kommen? Welche Rolle spielen Desinformationen und Gerüchte? Wie werden die Medien reagieren?

Auf diese Fragen müssen Krisenmanager Antworten und Lösungen finden. Der Forschungsstand zu dieser Problematik ist eher veraltet und antizipiert nicht die Charakteristika moderner Industriegesellschaften. Möglicherweise liegt hier eine der Ursachen dafür, dass die so genannten „weichen Faktoren“ der Entscheidungsfindung im Krisenmanagement bisher eher vernachlässigt werden und die fachlichen und rechtlichen Aspekte im Vordergrund stehen.

Die Szenarien der **Folgeübungen** nach LÜKEX 2009 sollten nach Auffassung der Autoren vorrangig die Bedrohungen der Strukturen der Informationstechnik (IT), zum Beispiel durch Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Stromausfall, sowie biologische Schadenslagen, die keinen natürlichen Ursprung haben, zum Thema haben.

Der dem **System LÜKEX** zugrunde liegende Gedanke ist, dass Szenarien mit gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen Betroffenheit auf allen staatlichen Ebenen erzeugen. Die LÜKEX-Übungen bilden diese Betrof-

fenheit insbesondere auf der Ebene der Bundes- und Landesregierungen ab. Die zahlreichen Erkenntnisse und Erfahrungen, die bei diesen Übungen gewonnen werden, sollten zukünftig auch auf der mittleren Verwaltungsebene (z. B. Bezirksregierungen, Landesverwaltungsämter) durch Folgeübungen der Länder vertieft werden. Damit würde ein auf einander abgestimmtes Übungsgeschehen in Deutschland verwirklicht werden, das den neuen Herausforderungen gerecht wird und gleichzeitig die Besonderheiten des föderalen Systems berücksichtigt

LÜKEX 09 Überblick



Weiterentwicklung des strategischen Krisenmanagements in föderalen Systemen

Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft, die verstärkte Privatisierung ehemals staatlicher Grundfunktionen, das logistische Grundprinzip des „just in time“ und das Outsourcing vieler Bereiche der Versorgungs- und Produktionsabläufe erfordern in zunehmendem Maße die immer stärkere **Einbeziehung privater Betreiber** (80 Prozent der kritischen Infrastrukturen sind mittlerweile in privater Hand) in das gesamtstaatliche Krisenmanagement. Vor allem LÜK-

EX 07 hat gezeigt, dass hinsichtlich einer fundierten Pandemieplanung derzeit nur die großen und international aufgestellten Unternehmen gut vorbereitet sind, die kleinen und mittelständischen Unternehmen sich aber mit dieser Problematik bisher nicht oder kaum befassen haben. Folglich müssen auch diese stärker als bisher sowohl in das Übungsgeschehen als auch in das Krisenmanagement auf allen Ebenen einbezogen werden.



Altstadt Dresden: „Land unter“

Die optimale Nutzung der vorhandenen Ressourcen ist gerade in einem föderalen System immer dann eine besondere Herausforderung, wenn regionale Zuständigkeiten und Kompetenzen nicht mehr ausreichen, einer grenzüberschreitenden Schadenslage zu begegnen.

Durch die auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gute „Grundaufstellung“ in Deutschland auf örtlicher und regionaler Ebene werden Standards gesetzt, die im Rahmen der neuen Herausforderungen auch auf der überregionalen Ebene verwirklicht werden sollten. Im Sinne einer weiteren Optimierung der Effizienz des föderalen Systems ergibt sich daraus eine besondere Herausforderung, die länderübergreifenden Gremien, Strukturen und Ver-

fahren im Bevölkerungsschutz weiterzuentwickeln und in Übungen zu erproben. Die Einführung und Erprobung eines einheitlichen Meldewesens, die Einrichtung geschlossener Informationsportale und die Definition von Kriterienkatalogen für Bedarfs- und Ressourcenermittlung sind Beispiele für konkreten Handlungsbedarf.

Die Initialisierung einer neuen Übungskultur sollte auch dazu genutzt werden, Krisenmanagement als festen Bestandteil in die Aus- und Weiterbildung der Führungskräfte in Politik und Wirtschaft aufzunehmen. Dies würde die Bildung von Netzwerken stärken, das Verständnis für die gegenseitigen Abhängigkeiten fördern und zur Einführung bereichsübergreifender Standards beitragen. Ausbildungseinrichtungen wie die Akademie für Krisenmanagement Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) oder die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) sollten ihre Ausbildungsangebote verstärkt dementsprechend ausrichten.

Reale Lagen und LÜKEX- Übungslagen

haben gezeigt, dass außergewöhnliche

und komplexe Ereignisse unabhängig von

ihrer tatsächlichen Größenordnung relativ

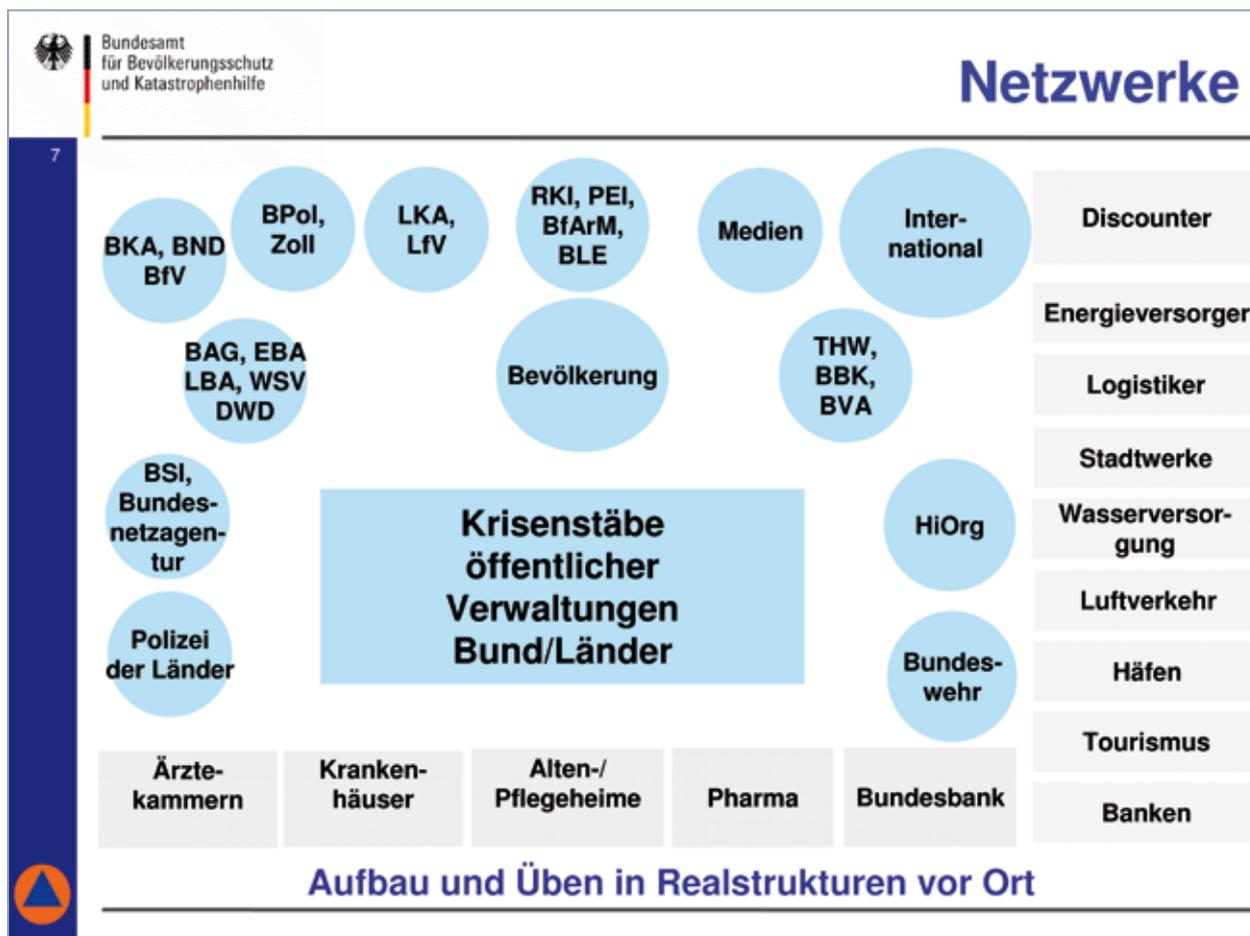
rasch höchste nationale und internationa-

le Betroffenheit erzeugen.

Auch wenn die Bundesregierung im Katastrophenschutz formal keine Zuständigkeit hat, wird durch die Medien und die internationale Gemeinschaft ein übergeordneter zentraler nationaler Ansprechpartner gesucht und erwartet. Deshalb wird bei Schadensereignissen von einer Dimension, die die Überlebensfähigkeit des Gesamtsystems gefährdet (außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalles), auch im föderalen System ein Entscheidungsgremium erforderlich sein, das oberhalb der derzeit bestehenden Krisenstäbe auf Bundes- und Länderebene angesiedelt sein sollte. Darüber hinaus sollte bei fundamentalen

Herausforderungen dieser Art der parlamentarische Bereich in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Diese, nach unserem bisherigen Verständnis durchaus revolutionären Ideen sollten ohne parteipolitische Gedankenspiele in die grundsätzlichen Überlegungen zur Weiterentwicklung des nationalen Systems des Krisenmanagements einbezogen werden.

Außergewöhnliche Schadensereignisse machen nicht an Grenzen halt. Deshalb müssen angemessene Schutzkonzeptionen die grenzüberschreitenden Aspekte von Schadensszenarien miteinander verbinden. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben damit begonnen, Konzepte zu schaffen sowie Strukturen und Verfahren auf europäischer Ebene weiterzuentwickeln, um den Herausforderungen globaler Szenarien und Verflechtungen gerecht zu werden. Ein Beispiel ist das EU-Gemeinschaftsverfahren mit dem Monitoring and Information Centre (MIC) und dem Common Emergency Communication System (CECIS), um nur ein Projekt von mehreren zu nennen.



Die konzeptionellen Grundlagen für alle institutionellen Weiterentwicklungen sind das Prinzip der Subsidiarität und das Primat der nationalen Reaktionsfähigkeit. Die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung muss bei den Nationalstaaten bleiben, nur diese haben die notwendigen Kenntnisse der regionalen Gegebenheiten. Auf der Basis angemessener nationaler Ressourcen im Gesamtspektrum der Herausforderungen müssen das Gemeinschaftsverfahren weiterentwickelt und ein wirkungsvolles Ressourcenmanagement in der gegenseitigen Hilfeleistung verwirklicht werden.



„Simulation Krisencenter“

Die Erfahrungen aus den LÜKEX-Übungen

haben gezeigt, dass subsidiär geprägte

Strukturen in besonderer Weise von über-

greifenden Netzwerken und einem intensi-

ven Austausch aller Beteiligten leben.

In der internationalen Zusammenarbeit sollte daher der Schwerpunkt zunächst nicht auf der Durchführung großer europäischer Übungen mit einer Vielzahl von Mitgliedstaaten liegen, sondern auf dem zielgerichteten Austausch von Erfahrungen, die aus der Bewältigung realer Ereignisse und den Erkenntnissen aus nationalen Übungen resultieren. Ein weiterführender Ansatz wäre die Initiierung eines stra-

tegischen Forums auf europäischer Ebene, das nicht nur den Erfahrungsaustausch fördert, sondern auch zur Verdichtung von Netzwerken beiträgt und die wechselseitige partielle Übungsbeteiligung koordiniert. Entsprechende Konzepte werden in Deutschland vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe bereits entwickelt.

Herausforderungen für die Forschung

Der Forschungsstand zur Gefahrenabwehr ist bislang von polizeilichen und militärischen Fragestellungen geprägt. Hier gilt es weiterzudenken. Benötigt werden auch interdisziplinäre Forschungsprogramme, die alle Aspekte der Gefahrenabwehr abdecken. Eine weitere Forschungslücke besteht insbesondere in der Bearbeitung der so genannten „weichen Faktoren“ des Krisenmanagements. Grundlegende soziale Veränderungen in modernen Dienstleistungsgesellschaften, wie zum Beispiel Individualisierungsprozesse, Überalterung und abnehmende Selbsthilfefähigkeiten, erfordern die verstärkte Berücksichtigung sozialer und katastrophenpsychologischer Aspekte in Übungen und bei Entscheidungsprozessen.

Die gesamtgesellschaftliche Perspektive des strategischen Krisenmanagements erfordert die Bündelung aller relevanten gefahrenabwehrübergreifenden Informationen und Erkenntnisse. Die Aufbereitung und Darstellung entsprechend komplexer Lagebilder, beispielsweise auf der Ebene einer Landesregierung oder der Bundesregierung, setzen den Einsatz informationstechnologischer Systeme zum Informationsmanagement, zur Lagedarstellung und zur prognostischen Lageentwicklung voraus. Gerade in dezentralen Strukturen erfordert dies einen ganzheitlichen Ansatz im Sinne der Vernetzung individueller und vorhandener Teilsysteme.

Neben der öffentlichen Verwaltung müssen die privaten Betreiber kritischer Infrastrukturen in diese Informationsmanagementsysteme einbezogen werden. Konsequenterweise sollten hierzu auch im Bereich der Forschung Joint Ventures aus öffentlichen und privaten Akteuren gegründet werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist das kürzlich gestartete Forschungsprojekt zur Erstellung eines Krisenhandbuchs Stromausfall für Baden-Württemberg. Konsortialpartner sind das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die Landesregierung Baden-Württemberg, die Universität Karlsruhe und das Energieunternehmen EnBW.

Entscheidungen in komplexen Lagen mit weit reichenden politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen werden nach wie vor weitgehend „intuitiv“ getroffen. Es fehlen Möglichkeiten zur systematischen Bewertung alternativer Handlungsansätze und unterschiedlicher Lageentwicklungen. Die erfolgreich eingesetzten Simulationssysteme in militärischen Szenarien sollten weiterentwickelt werden, um auch zivile Ereignisse abbilden zu können. Einsatz- und Krisenstäbe auf allen Ebenen sowie Ausbildungseinrichtungen der zivilen Notfallvorsorge würden dadurch technische Entscheidungsunterstützungshilfen neuer Qualität zur Verfügung gestellt.

Im strategischen Krisenmanagement sind in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht worden. Wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hat LÜKEX. Ursprünglich als Übungsserie konzipiert hat sie inzwischen als „System LÜKEX“ im nationalen Rahmen ein strategisches Forum etabliert, in dem sich die entscheidenden staatlichen und gesellschaftlichen Akteure des nationalen Krisenmanagements treffen, um gemeinsam zu üben und Konzepte, Verfahren und Strukturen zu testen und weiterzuentwickeln.

Abkürzungsverzeichnis

A

ADNS	Animal Disease Notification System
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
AOLG	Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden

B

BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BeaBwZMZ	Beauftragte der Bundeswehr für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit
BeaSanStOffzZMZGesWes	Beauftragter Sanitätsstabsoffizier für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit Gesundheitswesen
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BKA	Bundeskriminalamt
BLALAG	Bund-Länder-Abteilungsleiter-Arbeitsgemeinschaft
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

179

C

CECIS	Common Emergency Communication System
CERT-Bund	Computer Emergency Response Team für die Bundesverwaltung

D

deNIS II ^{plus}	Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem
DHPOL	Deutsche Hochschule der Polizei

Abkürzungsverzeichnis

E

ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
ECURIE	European Community Urgent Radiological Information Exchange
EGC	European Governmental CERT Group
ENV	Ernährungsnotfallvorsorge
EPSKI	Europäisches Programm zum Schutz Kritischer Infrastrukturen
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
EVG	Ernährungsvorsorgegesetz

F

FwDV 100	Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 „Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem“
-----------------	--

G

GASP	Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
GGSK	Größere Gefahren- und Schadenslagen, Katastrophen
GMLZ	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum

I

IAEA	Internationale Atomenergiebehörde
IDKO	Identifizierungskommission des Bundeskriminalamtes
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IKO	Informations-Koordinator
IMIS	Integriertes Mess- und Informationssystem für die Überwachung der Umweltradioaktivität
IntMinKoGr	Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern
IS ENV.	Informationssystem Ernährungsnotfallvorsorge

Abkürzungsverzeichnis

K

KoKo
KRZ
KUT

Koordinierungsstab Kommunikation
Krisenreaktionszentrum
Krisenunterstützungsteam

M

MANV
MIC

Massenanfall von Verletzten
Monitoring and Information Centre for Civil Protection

N

NPSI

Nationaler Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen

P

PEI
ProPK
PSNV

Paul-Ehrlich-Institut
Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes
Psychosoziale Notfallvorsorge

R

RKI
RSK

Robert Koch-Institut
Reaktorsicherheitskommission

S

SanKdoBw
SSK

Sanitätskommando der Bundeswehr
Strahlenschutzkommission

Abkürzungsverzeichnis

T

THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
TSG	Tierseuchengesetz
TSN	Tierseuchennachrichtensystem
TUZ	Technisches Unterstützungszentrum

U

UBA	Umweltbundesamt
-----	-----------------

V

VwS	Verwaltungsstab
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

W

WHO	World Health Organisation
-----	---------------------------

Z

ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit
ZNR	Zivile Notfallreserve
ZUB	Zentrale Unterstüztungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle der nuklearspezifischen Gefahrenabwehr

Titel: picture alliance
Seite 1: BBK
Seite 7: BMI
Seite 8 oben: Ralf Burmeister
Seite 8 unten: Feuerwehr Hamburg
Seiten 9 - 13: BMI
Seiten 14 u.15: BFS
Seiten 16 u. 17: BMU
Seite 18: Feuerwehr Hannover
Seite 19 oben und unten: Ralf Burmeister
Seite 20: BMVBS
Seiten 21 u. 22: picture alliance
Seite 23: BLE
Seite 24: BMELV
Seiten 26 - 28: picture alliance
Seite 29: BMG
Seite 30 oben: RKI
Seite 30 unten: BMG
Seite 31: RKI
Seite 32: picture alliance
Seiten 33 u. 34: Bundeswehr
Seite 35: Bundeswehr / Streitkräfteamt
Seite 36: Bundeswehr
Seite 39: BKA
Seite 40 u. 41: BPol
Seite 43: BKA / ZUB
Seite 44: DHPol
Seite 45: AA
Seite 47 oben: picture alliance
Seite 47 unten: AA
Seiten 48 - 53: picture alliance
Seite 56: MIC
Seite 57: picture alliance
Seite 62 oben: LFS Baden-Württemberg
Seite 62 unten: IM Baden-Württemberg
Seiten 64 u. 65: LFS Baden-Württemberg
Seite 66: LÜKEX-Stab Sachsen-Anhalt
Seite 68 oben: MGS Sachsen-Anhalt
Seite 68 unten: MI Sachsen-Anhalt
Seite 69: MGS Sachsen-Anhalt
Seite 70: picture alliance
Seite 71: Ralf Burmeister
Seite 72: ZKD Innenbehörde Hamburg
Seite 73: Flughafen Hamburg
Seite 74: ZKD Innenbehörde Hamburg
Seite 75 oben: BBK
Seite 75 unten: ZKD Innenbehörde Hamburg
Seiten 78 - 81: BBK
Seite 82 oben: BPol
Seite 82 unten: BBK
Seiten 83 - 88: BBK
Seite 89 oben: Feuerwehr Hamburg
Seite 89 unten: Flughafen Hamburg
Seite 90: BBK
Seite 91: Ralf Burmeister
Seite 92 links: Ralf Burmeister
Seite 92 rechts: Flughafen Hamburg
Seite 93: Ralf Burmeister
Seiten 94 - 96: picture alliance
Seiten 100-102: THW
Seite 103: BBK
Seite 104 oben: BBK
Seite 104 unten: DLRG
Seite 105: MHD
Seite 106 oben links: DRK
Seite 106 oben rechts: ASB
Seite 106 unten: MHD
Seite 107 oben: BBK
Seite 107 unten: JUH
Seite 108: DRK
Seiten 110 - 112: BBK
Seiten 114 - 116: BSI
Seiten 118 – 120: Deutsche Bundesbank
Seiten 121 – 123: Deutsche Bahn AG
Seiten 124 – 126: Energie Baden-Württemberg AG
Seiten 127 u. 128: IBM Deutschland GmbH
Seite 131 unten: Ralf Burmeister
Seiten 133 – 138: BBK
Seite 139: Dietrich Löpke
Seite 141: Feuerwehr Hamburg
Seite 145: picture alliance
Seite 148: Ralf Burmeister
Seiten 149 - 151: BBK
Seiten 154 u. 155: H. Schuh / Landkreis Euskirchen
Seite 156: picture alliance
Seite 157: RKI

Bildnachweis

Seite 158: picture alliance

Seite 159 oben: Ralf Burmeister

Seite 159 unten: BBK

Seite 161: picture alliance

Seite 162 oben: RKI

Seite 162 unten: picture alliance

Seiten 164 – 166: picture alliance

Seiten 167 – 170: BBK

Seite 172: picture alliance

Seite 173 oben: picture alliance

Seite 173 unten: BKA / ZUB

Seite 174: BBK

Seite 175: BBK

Seite 176: BBK

Seite 177: CAE GmbH

Titelfoto: Schneekatastrophe im Münsterland November 2005: Strommasten brechen und verursachen großräumige Störungen der Stromversorgung

