



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe



Auswertungsbericht LÜKEX 13

Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen



„Die Bewältigung außergewöhnlicher biologischer Gefahrenlagen setzt ein effizientes Zusammenwirken und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit aller Beteiligten [...] voraus. [...] Es wurde deutlich, dass zu wichtigen Fragen des biologischen Krisenmanagements Handlungsbedarf besteht, insbesondere bei der Entwicklung einheitlicher Empfehlungen und der Harmonisierung von Handlungsanweisungen.“

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe,
Robert Koch-Institut (Hrsg.) (2006): Biologische Gefahren I,
Handbuch zum Bevölkerungsschutz, Berlin; Vorwort Seite 12 f.

Auswertungsbericht LÜKEX 13

Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen

Projektgruppe LÜKEX Bund

Stand: Juni 2014



Bevölkerungsschutz

Inhalt

Einleitung	7
1. Übungsbeteiligung	11
2. Krisenmanagementbezogene Erkenntnisse	17
2.1 Länderebene	19
<hr/>	
2.2 Bundesebene	21
2.2.1 Bereich Gesundheit	21
2.2.2 Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz	21
2.2.3 Bereich Innere Sicherheit und Bevölkerungsschutz	22
2.2.4 Ressort- und bereichsübergreifende Zusammenarbeit	22
<hr/>	
2.3 Bund-Länder-Zusammenarbeit	24
2.3.1 Bereich Gesundheit	24
2.3.2 Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz	24
2.3.3 Bereichsübergreifend	26
<hr/>	
2.4 Zusammenarbeit im internationalen Bereich	27
<hr/>	
2.5 Spezialthemen	27
2.5.1 Einbindung von KRITIS-Unternehmen	27
2.5.2 Krisenkommunikation	30
2.5.3 Internet und Social Media	32
2.5.4 Einbindung der Bevölkerung/Psychosoziales Krisenmanagement	33
2.5.5 Zivil-Militärische Zusammenarbeit	34

3.	Fachliche Erkenntnisse zum Thema „Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen“	37
3.1	Bereich Gesundheit	39
3.2	Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz	42
3.3	Bereich Innere Sicherheit	43
3.4	Bereich Bevölkerungsschutz	44
4.	LÜKEX-Prozessanalyse	47
4.1	Übungsplanung	49
4.2	Übungsvorbereitung	50
4.3	Übungsdurchführung	52
4.4	Übungsauswertung	56
5.	Fazit	59
6.	Anlagen	63
A	Abkürzungsverzeichnis	65
B	Impressum	66

Einleitung

In Deutschland hat die vielfältige Bedrohungslage seit der Jahrtausendwende – bedingt durch die Ereignisse des 11. September 2001 und der Hochwasserkatastrophe 2002 – zu einem Umdenken im Bevölkerungsschutz geführt. Die von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im Juni 2002 beschlossene Neuordnung¹ des bestehenden Bevölkerungsschutzsystems in der Bundesrepublik Deutschland geht von einer **gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern** für ein integriertes Risiko- und Krisenmanagement aus. Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung soll in außergewöhnlichen Lagen ein wirksamer Schutz der Bevölkerung durch partnerschaftliches Zusammenwirken von Bund und Ländern über föderale Grenzen hinweg gewährleistet werden. Darüber hinaus sind Hilfsorganisationen, Verbände und Unternehmen der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) wesentliche Bestandteile der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland.

Das „Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe“ erteilt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) den Auftrag zur „[...] Planung, Durchführung und Auswertung von ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen“². Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2013 die sechste Länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise (LÜKEX 13) zum **Thema „Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen“** durchgeführt. LÜKEX-Übungen sind als strategische Übungen angelegt und damit primär auf die Arbeit der strategischen Entscheidungsebene, insbesondere der interministeriellen Krisenstäbe und der politisch-administrativen Verwaltungsstäbe auf Bundes- und Länderebene, ausgerichtet. Im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes zum effektiven Krisenmanagement müssen konsequenterweise auch Unternehmen und Betreiber sicherheitsrelevanter Einrichtungen und Anlagen, die vom Übungsszenario betroffen sind, in die Übung eingebunden werden.

Die Leitung der gesamten Übung obliegt dem **Bundesministerium des Innern (BMI)**; die Durchführung sowie die Vor- und Nachbereitung der Übung wird von einer Projektgruppe auf Bundesebene, der sogenannten **Projektgruppe LÜKEX Bund** im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Zusammenarbeit mit den LÜKEX-Projektgruppen der Übungsbeteiligten wahrgenommen.

Der Übungszyklus LÜKEX 13 zu „Außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen“ startete bereits etwa anderthalb Jahre vor den Kernübungstagen mit einer Planungs- und Vorbereitungsphase. Im Verlauf der Vorbereitungsphase, dem „Herzstück“ der Übung, wurde das Übungsszenario schrittweise und in Abstimmung mit allen Beteiligten in bereichs- und fachübergreifenden Runden erarbeitet und realitätsnah gestaltet. Die Vorbereitungsphase nutzen die Übungsbeteiligten darüber hinaus, um ihre Krisenmanagementstrukturen und -verfahren zu überprüfen sowie etwaige Schwachstellen vor der Übungsdurchführung zu beseitigen. Weiterhin wurden in einigen Fällen neue Verfahren und Strukturen in der Übung getestet, so zum Beispiel im Vorfeld erstellte konkrete Leitfäden und Handlungsanweisungen zum jeweiligen Krisenmanagement.

Die Kernübungstage am 27. und 28. November 2013 stellten den Höhepunkt des zweijährigen Übungszyklus dar. An diesen beiden Tagen wurden in der Regel die realen Krisenstrukturen der Beteiligten gefordert, um die fiktive nationale Krise zu bewältigen. Im Anschluss an die Kernübungstage folgte die Phase der Übungsauswertung bis Ende April 2014. Durch eine fach- und ressortübergreifende Übungsbeteiligung und einen intensiven Austausch während des gesamten LÜKEX-Prozesses wurden Kooperationsnetzwerke gebildet, die über die Übung hinaus zur Verbesserung des Krisenmanagements in realen Krisenlagen nachhaltig beitragen.

1] Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 6. Juni 2002 und vom 6. Dezember 2002.

2] Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz ZSKG) vom 25.03.1997, zuletzt geändert am 29.07.2009.

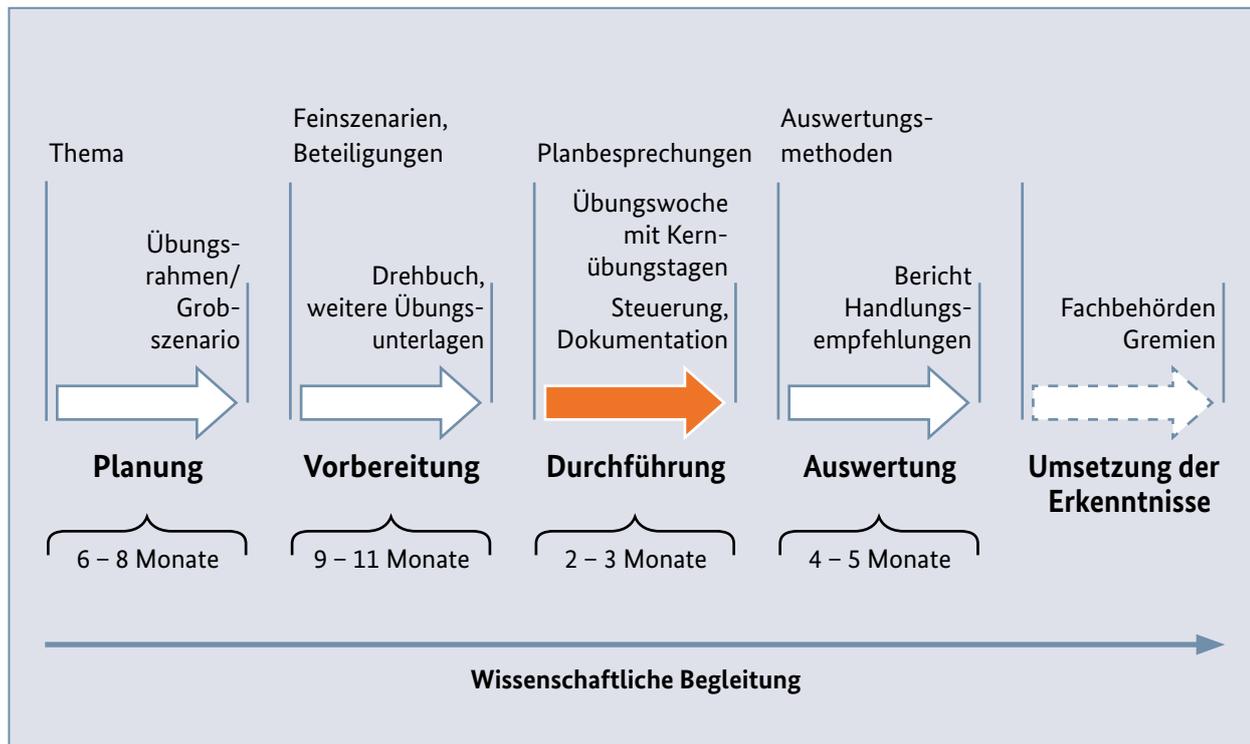


Abb. 2: Schematische Darstellung des Übungszyklus der LÜKEX.

Das **Szenario** für die Übung ging, basierend auf den praktischen Erfahrungen mit EHEC/HUS in 2011 und in Anlehnung an mögliche Bedrohungslagen, von einer intentionalen Ausbringung des Toxins Rizin in die Lebensmittelkette sowie der gleichzeitigen Verbreitung von Tularämieerregern bei einer Großveranstaltung aus. Im Szenario der LÜKEX 13 standen die Akteure und Strukturen des Krisenmanagements in den Bereichen **Gesundheit, gesundheitlicher Verbraucherschutz und Innere Sicherheit** im Fokus. Zunächst war im fiktiven Szenario durch die große Anzahl an Erkrankten primär der Gesundheitsbereich betroffen. Im weiteren Verlauf des Geschehens wurde bekannt, dass es sich bei einem der Krankheitsbilder um einen lebensmittelbedingten Ausbruch handelte. Der Nachweis einer absichtlichen Kontaminierung der Lebensmittel am zweiten Übungstag veranlasste unter anderem den Beginn von polizeilichen Ermittlungsarbeiten und damit die Betroffenheit des Bereiches der Inneren Sicherheit. Somit entwickelte sich das Geschehen im Verlauf der Übungstage zunächst von einer Gesundheits- zu einer Verbraucherschutzlage und schließlich zu einer Sicherheitslage.

Das **Hauptziel** der Übung war die Überprüfung und Verbesserung des Zusammenwirkens von Bund, Ländern sowie betroffenen Unternehmen und Verbänden im Krisenmanagement auf strategischer Ebene. Ein Schwerpunkt lag erneut auf der internen und externen Krisenkommunikation.

Der **Auswertung** der LÜKEX-Übungen liegt ein qualitativer Ansatz mit verschiedenen Quellen zugrunde. Dazu zählen vor allem die Beobachtungen und Feststellungen der Übungsbeteiligten, aus denen Handlungsempfehlungen für die Optimierung des strategischen Krisenmanagements in der Bundesrepublik Deutschland bei außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen abgeleitet wurden.

Der Auswertungsbericht LÜKEX 13 ist in die Abschnitte (1) Übungsbeteiligung, (2) krisenmanagementbezogene Erkenntnisse, (3) fachliche Erkenntnisse zum Übungsthema, (4) LÜKEX-Prozessanalyse sowie (5) Fazit unterteilt.

In **Kapitel 1** werden die Akteure aufgeführt und beschrieben, die sich an Vorbereitungsprozess und Übungsdurchführung (intensiv) beteiligt und teilweise in ihren realen Krisenmanagementstrukturen geübt haben. In **Kapitel 2** sind Erkenntnisse zur Krisenstabsarbeit, zur Besetzung und Rolle von Krisengremien und zu sonstigen Verwaltungsvorfahren im Krisenmanagement dargestellt. **Kapitel 3** diskutiert Fachfragen zum Kontext „Außergewöhn-

liche biologische Bedrohungslagen“ aus der Sicht des Gesundheitsbereiches, des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, der Inneren Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes. **Kapitel 4** rückt den LÜKEX-Prozess selbst als Instrument zur Optimierung des bereichsübergreifenden Krisenmanagements in den Fokus. Im **Fazit** werden zentrale Beobachtungen und Erkenntnisse aus dem Übungszyklus LÜKEX 13 abschließend zusammengefasst.

1.

Übungsbeteiligung

Inhalt und Umfang der Übungsbeteiligung

Inhalt und Umfang der Übungsbeteiligung richten sich nach dem Übungsthema, den jeweils vereinbarten Übungszielen und dem zugrunde gelegten Übungsszenario. Je nach beabsichtigtem Ressourceneinsatz der Übenden werden verschiedene Intensitätsstufen der Beteiligung unterschieden. Diese betreffen einen unterschiedlichen Grad der inhaltlichen Einbindung in die Übungsvorbereitung ebenso wie den Unterschied zwischen dem Aufruf realer Krisenmanagementstrukturen in der Übungsdurchführung (Intensiv Übende Beteiligte) oder der Teilnahme als Rahmenleitungsgruppe (Übende Beteiligte). Die Zusammensetzung der übenden Stäbe sollte in der Übung mit den für den Krisenfall vorgesehenen realen Führungs- und Stabsstrukturen identisch sein.

An der LÜKEX 13 waren Akteure aus Bund, Ländern, dem privaten Sektor, Nichtregierungsorganisationen sowie internationalen Organisationen in jeweils unterschiedlicher Intensität beteiligt. In die Phase der Übungsdurchführung waren insgesamt rund 2000 Personen eingebunden, entweder als Übende in den Krisenstäben oder als Steuernde in der Übungssteuerungsorganisation. Zu den Übungsbeteiligten zählten im Einzelnen

- › sechs Bundesressorts,
- › 19 Bundesbehörden,
- › drei Länder mit intensiver Beteiligung, die so genannten „Intensiv Übenden Länder“ Berlin, Nordrhein-Westfalen und Thüringen,
- › sechs Länder mit geringerer Beteiligung, die so genannten „Übenden Länder“ Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt,

- › ein Unternehmen mit intensiver Beteiligung, ein so genanntes „Intensiv Übendes Unternehmen“,
- › 23 Unternehmen und Verbände mit geringerer Beteiligung,
- › drei Giftinformationszentren,
- › vier Hilfsorganisationen und das Technische Hilfswerk,
- › eine diplomatische Vertretung,
- › sowie europäische und sonstige internationale Beteiligte.

Darüber hinaus waren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem universitären Bereich sowohl in die Vorbereitung als auch in die Durchführung der Übung eingebunden. Weiterhin wurde die LÜKEX 13 durch die Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern fachlich begleitet.



Abb. 3: Gesamtgesellschaftlicher Ansatz: LÜKEX als Plattform für die ressort- und bereichsübergreifende Netzwerkbildung im Krisenmanagement.

Rahmenleitungsgruppen

Rahmenleitungsgruppen repräsentieren eine Mischform zwischen Steuernden und Übenden und haben damit eine Doppelfunktion. Als Steuernde verfügen sie über Kenntnisse zur Anlage der Übung und zum vorbereiteten Szenario. Als Übende stellen sie Behörden, Organisationen, Unternehmen oder Personen dar, die nicht an der Übung beteiligt, deren Mitwirkung aber für den realitätsnahen Verlauf unverzichtbar sind. In dieser Rolle nutzen sie nur das den übenden Stäben zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbare Wissen. Sie stellen weiterhin sicher, dass Fachfragen realistisch beantwortet werden.

Steuernde/Übungssteuerungsorganisation

Steuernde im Sinne einer strategischen Übung sind die mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung beauftragten Vertreter der einzelnen Übungsbeteiligten. Im Gegensatz zu den Übenden kennen sie das Übungsszenario und den angestrebten Verlauf. Die Übungssteuerungsorganisation entwickelt sich aus den Planungs- und Projektgruppen, die in der Durchführungsphase die Zentrale Übungssteuerung und die dezentralen Übungssteuerungen besetzen. Zu ihr gehören die in der Übungsdurchführungsphase eingesetzten Übungsbeobachterinnen und -beobachter.

2.

Krisenmanagementbezogene Erkenntnisse

2.1 Länderebene

Das Krisenmanagement auf Länderebene wurde von den Übungsbeteiligten in der Gesamtheit als erfolgreich und zielführend beurteilt. Die „**Intensiv Übenden Länder**“ Berlin, Nordrhein-Westfalen und Thüringen haben während der Übung die für den Realfall vorgesehenen Krisenstäbe aufgerufen, wobei teilweise zentrale Strukturen (Krisenstab der Landesregierung mit federführendem Ressort) beübt wurden, teilweise aber auch ein Wechsel der Gesamtverantwortung vom fachlich zuständigen Ressort zu zentralen Strukturen bewältigt werden musste. Die „**Übenden Länder**“ haben ressortübergreifende Rahmenleitungsgruppen gebildet.

Insgesamt wurde bereichsübergreifend festgestellt, dass zur Bewältigung länger andauernder Krisenlagen ein Rückgriff auf einen größeren Personalbestand notwendig ist.

Im Land **Berlin** war das Szenario so vorgeplant, dass während der Übung der Katastrophenalarm ausgelöst wurde, damit besondere Krisenmanagementstrukturen für Berlin aufgerufen werden konnten. Das Zentrale Krisenmanagement Berlin beziehungsweise die Zentrale Einsatzleitung Berlin gehörte als oberster koordinierender Katastrophenstab des Landes zu diesen Strukturen. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Stäben der Länder Berlin und Brandenburg wurde vor dem Hintergrund der Gesamtverantwortung für die Hauptstadtregion Berlin und Brandenburg als sinnvoll bewertet und funktionierte in der Übung gut. Ebenso bewährte sich die Beteiligung der verschiedenen Verwaltungsebenen (Bezirk, Fachverwaltungen und Zentrales Krisenmanagement) in der Übungsdurchführung. Weiterhin brachte sich eine diplomatische Vertretung in die Übungsdurchführung beim Land Berlin ein. Die Schaffung einer unmittelbaren telefonischen Kontaktmöglichkeit für diplomatische Vertretungen ist bei der Berliner Polizei schon umgesetzt, wurde mit Erfolg beübt und hat sich bei der Lagebewältigung als förderlich erwiesen.



Abb. 4: Briefing der Haus- und Stabsleitung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin im Rahmen der LÜKEX 13.

In **Nordrhein-Westfalen** wurde das Szenario in den generellen Krisenmanagementstrukturen unter Einbeziehung der bereichsspezifischen Krisenmanagementstrukturen, insbesondere des Verbraucherschutzes, bewältigt. Auf der obersten Ebene war durchgängig der organisatorisch beim Ministerium für Inneres und Kommunales angesiedelte Krisenstab der Landesregierung unter Leitung des primär betroffenen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz aktiv.



Abb. 5: Landeskontrollzentrum für Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit Nordrhein-Westfalen, welches im Krisenfall beim nordrhein-westfälischen Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz eingerichtet wird.

Diese Strukturen haben sich als belastbar und geeignet erwiesen, um bereichsübergreifende Entscheidungen zeitnah mit allen fachlich betroffenen Behörden zufriedenstellend abzustimmen. Dies gilt grundsätz-

lich auch für die Zusammenarbeit mit den beteiligten Unternehmen. Auch auf Ebene der Landesmittelbehörden und der Kommunalebene sind vorhandene Krisenstabsstrukturen erfolgreich beübt worden.

Die **Thüringer Krisenmanagementstrukturen**, nach denen der Krisenstab der Landesregierung mit Unterstützung der Stabsstellen der Landesministerien koordinierend und moderierend wirkt, haben sich bewährt. Vernetzte Dokumentationssysteme gewährleisteten eine unverzügliche Informationsbereitstellung und eine aktuelle Entscheidungsgrundlage für alle Stäbe. Zur ressortübergreifenden Abstimmung und zur Festlegung einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie wurde am zweiten Übungstag der Interministerielle Arbeitsstab aufgerufen.



Abb. 6: Vorbereitungssitzung der Übungsbeteiligten im Freistaat Thüringen.

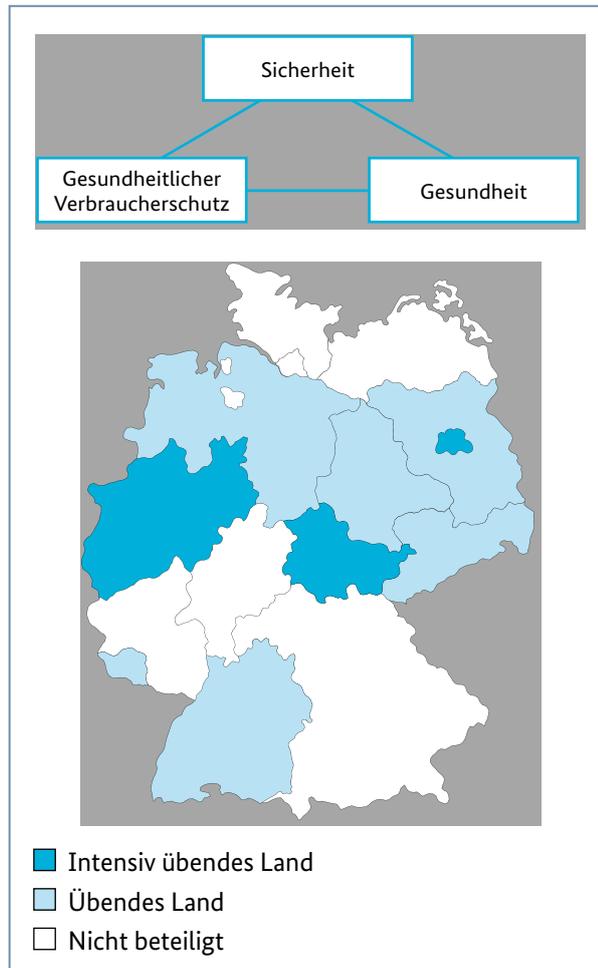


Abb. 7: Schwerpunkte bei der LÜKEX 13 waren die Bereiche Gesundheit, gesundheitlicher Verbraucherschutz und Innere Sicherheit sowohl auf der Länder- als auch der Bundesebene.

Empfehlungen zum Krisenmanagement auf Länderebene

- › Ein IT-gestütztes Einsatz-, Informations- und Protokollsystem (mit definierten Schnittstellen) zur Informationsbereitstellung und als Entscheidungsgrundlage der Stäbe sollte möglichst flächendeckend alle Beteiligten des Krisenmanagements verbinden. Nach Möglichkeit sollte eine Rückfallebene für den Ausfall des Systems vorgesehen werden. Definierte Kommunikationsstrukturen sowie Meldewege sollten ein fester Bestandteil des Krisenmanagements sein.
- › Eine intensive Betrachtung der Schnittstelle zwischen Fachebene und strategischer Ebene bezüglich der gegenseitigen Informationsbedürfnisse (Gesamtlagebild) ist notwendig.
- › Die Feststellung des Katastrophenfalles beziehungsweise die Auslösung des Katastrophenalarms in einem Land muss auch den zuständigen Behörden und Ressorts des Bundes und den anderen Ländern mitgeteilt werden.
- › Zur Kompensation von Personalausfällen und für länger andauernde Lagen sollte ein ständiger Personalpool vorhanden sein (zweite Besetzung), um personelle Engpässe in der Stabsarbeit möglichst zu verhindern.

2.2 Bundesebene

Durch das Bekanntwerden der absichtlichen Ausbringung biologischer Agenzien im Laufe der Übungsdurchführung wuchs das Szenario planmäßig von einer reinen Gesundheitslage zu einer gemeinsamen Lage mit dem Verbraucherschutz und schließlich zusätzlich mit der Inneren Sicherheit auf. Damit bestand die besondere Herausforderung der Übung entsprechend der sich verändernden Lage im Wechsel in der Federführung der Führungsverantwortung vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zum Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft³ (BMEL) bis hin zum Gemeinsamen

Krisenstab BMI/BMG mit erweiterter Beteiligung des BMEL am zweiten Übungstag unter Beibehaltung der jeweiligen Ressortkrisenstäbe. Dieser Wechsel ist grundsätzlich ohne Reibungsverluste gelungen.

Telefonkonferenzen, gegebenenfalls auch Videokonferenzen, waren in diesem Zusammenhang ein notwendiges und geeignetes Instrument zur Abstimmung von Lagebeurteilungen und kurzfristigen Entscheidungen auch auf Bundesebene. Stellenweise bestanden im Rahmen der Übung jedoch noch technische und organisatorische Unzulänglichkeiten.

2.2.1 Bereich Gesundheit

Der **Krisenstab des BMG** hat seine neuen modularen Krisenmanagementstrukturen erstmals und erfolgreich beübt. So ermöglichte die neue besondere Aufbauorganisation eine schnellere Abstimmung von Sprachregelungen sowie FAQ⁴ innerhalb des Krisenstabs, mit dem Robert Koch-Institut, der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und der Bürgerhotline, die durch den externen Dienst-

leister Telemark Rostock betrieben wird. Es hat sich bewährt, dass Verbindungspersonen aus dem Geschäftsbereich an den Sitzungen des Krisenstabes teilgenommen haben oder per Videokonferenz zugeschaltet waren. Dadurch konnten zeitnah umfassende Entscheidungen (auch mit prognostischer Komponente) getroffen werden.

2.2.2 Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz

Die festgelegte Aufgabenverteilung innerhalb des **BMEL** hat sich bewährt und sich – für einen Krisenfall ähnlichen Umfangs wie bei der LÜKEX 13 – als sinnvoll und in hohem Maße effizient herausgestellt. Dadurch ist eine gute Basis für die Aufgabenverteilung zwischen dem BMEL, dem Bundesamt für Ver-

braucherschutz und Lebensmittelsicherheit und dem Bundesinstitut für Risikobewertung geschaffen. Insgesamt hat sich die große Bedeutung einer schnellen Weitergabe von Informationen der behördenübergreifenden Gremien in die eigene Behörde und an die eigenen Beschäftigten in der Übung bestätigt.

3] Bis Dezember 2013 BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

4] Das Akronym FAQ (Frequently Asked Questions), im Deutschen „häufig gestellte Fragen“, bezeichnet einen Katalog aller häufig gestellten Fragen und abgestimmten Antworten zu einem Thema. In diesem Fall beziehen sich die FAQ auf zu erwartende Bürger- bzw. Medienanfragen.

2.2.3 Bereich Innere Sicherheit und Bevölkerungsschutz

Zur effizienten Krisenbewältigung können in besonderen Lagen nach dem Modell des Krisenstabs BMI ressortgemeinsame Krisenstäbe gebildet werden. Der im Rahmen dieser Festlegung am zweiten Übungstag aufgerufene **Gemeinsame Krisenstab BMI/BMG mit erweiterter Beteiligung des BMEL** arbeitete aufgrund der wiederholten Teilnahme an Krisenübungen sowie der bewährten Stabgliederung in

hohem Maße professionell. Die **Sicherheitsbehörden** des Bundes beteiligten sich mit einer gemeinsamen Rahmenleitungsgruppe, welche die notwendige Lagebeurteilung und die Information der Länderbehörden im Rahmen des Szenarios gewährleistete. Die Sicherheitsbehörden des Bundes waren hierbei vor allem im Rahmen ihrer Zentralstellen beziehungsweise **Koordinierungsfunktion** gefordert.



Abb. 8: Sitzung des Gemeinsamen Krisenstabes BMI/BMG mit erweiterter Beteiligung des BMEL im Rahmen der Übung.

2.2.4 Ressort- und bereichsübergreifende Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen **BMG und BMEL** verlief gut, effizient und reibungslos. Der Austausch von Personal als Verbindungspersonen zwischen den Stäben beider Ressorts hat sich grundsätzlich bewährt. Es hat sich gezeigt, dass die festgelegten Strukturen und Verfahren der Zusammenarbeit des BMEL mit dem BMG und den jeweils zuständigen nachgeordneten Behörden ein wichtiges Instrument, insbesondere bei der Ursachenaufklärung von lebensmittelbedingten Ausbrüchen, darstellen. Die durchgehende Präsenz des Robert Koch-Instituts

in den Krisengremien im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wurde besonders positiv wahrgenommen.

Die Teilnahme entscheidungsbefugter Ressort- und Behördenvertreter im **Gemeinsamen Krisenstab BMI/BMG mit erweiterter Beteiligung des BMEL** gestattete die zeitnahe und effektive Entscheidungsfindung. Eine ausschließlich technische Kommunikation ohne persönliche Anwesenheit hätte zu Reibungsverlusten geführt. Während die Zusammenarbeit der

Bereiche **Gesundheit und gesundheitlicher Verbraucherschutz** aufgrund der Erfahrungen in realen Fällen weitgehend eingespielt ist, ist die Zusammenarbeit mit den **Sicherheitsbehörden**, insbesondere in lebensmittelbezogenen Krisen, noch ungewohnt.

Bewährt hat sich die Zusammenarbeit der fachlich zuständigen Behörden mit dem **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**. So wurde im Rahmen der Übung unter anderem erfolgreich ein gemeinsamer Bericht mit dem Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) abgestimmt und veröffentlicht.

Diplomatische Vertretungen, die in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt an der Übung beteiligt waren oder dargestellt wurden, erwarteten eine umfassende Information über betroffene Angehörige ihrer Staaten



Abb. 9: Softwarebasierte Lagedarstellung

und eine zeitgerechte Unterrichtung durch die zuständigen Stellen. Dabei standen teilweise Datenschutzregelungen der Weitergabe von Personalien entgegen.

Empfehlungen zum Krisenmanagement auf Bundesebene

- › Der Wechsel in der Federführung der Ressortzuständigkeit auf Bundesebene während einer Krisenlage sollte unverzüglich auch an die Länderebene kommuniziert werden.
- › Aus Sicht der Länder wäre es wünschenswert, wenn auf Bundesebene im Rahmen der gemeinsamen Krisenbewältigung durchgängig die gleiche Ansprechstelle vorhanden wäre.
- › Für den Bund regen die Länder die Prüfung an, in bestimmten Krisensituationen gemeinsame Krisenstabsstrukturen – über die bereits bestehenden hinaus – mit allen beteiligten Ressorts zu bilden oder zumindest gemeinsame Sitzungen durchzuführen.
- › Eine engere Verzahnung der Krisenstäbe des BMEL und des BMG, etwa durch gemeinsame Sitzungen oder die Errichtung gemeinsamer Strukturen, könnte ein noch effizienteres und schnelleres gemeinsames Handeln in der Krise ermöglichen.
- › An der Beteiligung entscheidungsbefugter Vertreter in gemeinsamen Krisenstäben sollte festgehalten werden. Dabei entstehende Konflikte und personelle Engpässe müssen durch vorab geplante Vertretungsregelungen aufgefangen werden.
- › Um mehr Planungssicherheit zu erreichen und Ressourcen besser zu nutzen, sollte zu erwartender Regelungsbedarf in Krisensituationen wie die Frage der Federführung bei der Koordinierung von Engpassressourcen oder der Pressearbeit bereits vor einer entstehenden Krise thematisiert werden.
- › Die in einer Krisensituation zuständigen Ressorts sollten datenschutzrechtliche Fragen in Bezug auf die Weitergabe von Personalien Betroffener, zum Beispiel durch die Gesundheitsämter an diplomatische Vertretungen, klären.
- › Die technischen Voraussetzungen für Telefonkonferenzen sind zu verbessern.

2.3 Bund-Länder-Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern gestaltete sich grundsätzlich unproblematisch und professionell. Es zeigte sich in diesem Zusammenhang auch, dass die Bezeichnungen von

in Funktion und Kompetenz vergleichbaren Krisenmanagementeinrichtungen teilweise unterschiedlich und damit nicht immer zuzuordnen sind.

2.3.1 Bereich Gesundheit

Im Gesundheitsbereich wurde die Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen der Telefonkonferenzen der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden und der zugehörigen Arbeitsgruppe Infektionsschutz, als professionell, routiniert und strukturiert bewertet. Künftig ist die nach

der Übung am 12. Dezember 2013 verabschiedete „Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Koordinierung des Infektionsschutzes in epidemisch bedeutsamen Fällen“ die Grundlage für die weitere bewährte Zusammenarbeit.

2.3.2 Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz

Im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes war die Zusammenarbeit, auch vor dem Hintergrund vorausgegangener einschlägiger Erfahrungen⁵, weitgehend reibungslos. Dies galt insbesondere für die regelmäßig stattfindenden Telefonkonferenzen des **Krisenrates „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“** und des **Krisenstabes „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“** unter Moderation des Bundes (BMEL). Diese wurden effektiv und konsensorientiert durchgeführt und ermöglichten einen umfassenden Informationsaustausch und übergreifende Abstimmungen zum weiteren Vorgehen. Für die Organisation der Arbeit des Krisenrates „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ und des Krisenstabes „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ wurde das Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL) genutzt. Es stellt eine notwendige Voraussetzung für die Krisenbewältigung dar und sollte daher noch weiter ausgebaut werden.

Die auf Beschluss des Krisenstabes „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ einberufene und beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit angesiedelte Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ hat sich – in Zusammenarbeit mit dem Robert Koch-Institut – als wichtiges Expertengremium zur Ursachenermittlung etabliert. Rolle, Aufgabe und Arbeitsweise der Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ zwischen Bund und Ländern könnten im Detail noch weiter abgestimmt und transparenter vermittelt werden. Die in der „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ festgelegten Verfahrensabläufe haben sich weitgehend bewährt. Alle Beteiligten haben mit großer Professionalität und konstruktiv zusammengearbeitet. Gleichwohl sehen die Länder partiell noch Verbesserungsmöglichkeiten der Vereinbarung, so wurde hier zum Beispiel der Wunsch geäußert, bei entsprechenden Szenarien den Gesundheitsbereich noch stärker einzubinden.

5] 2010: „Dioxin-Skandal“ um dioxinbelastetes Futterfett, 2011: „EHEC/HUS-Epidemie“ aufgrund von Keimen auf Sprossengemüse, 2012: „Noro-Erdbeeren“ – Ausbruch von Norovirus-Gastroenteritis in Gemeinschaftsverpflegungen durch mit Noroviren kontaminierte Tiefkühlerdbeeren, 2013: „Pferdefleisch-Skandal“ durch als Rindfleischprodukte deklarierte Lebensmittel, die Pferdefleisch enthielten.

Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, auszugsweise Darstellung

§ 2 Krisenrat „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“

- (1) Der Krisenrat wird [...] aus den für Lebensmittel- bzw. Futtermittelsicherheit zuständigen Amtschefs der Länder und des Bundes sowie dem oder der Vorsitzenden des Krisenstabs gebildet. In dem Krisenrat sollen alle Länder vertreten sein. [...]
- (3) Aufgabe des Krisenrates ist es,
 - › eine gemeinsame Lageeinschätzung,
 - › grundlegende Vorgaben zur Bewältigung des Krisengeschehens,
 - › die öffentliche Krisenkommunikation auf politischer Ebene und
 - › sonstige Fragen politischer oder sonstiger grundsätzlicher Bedeutung abzustimmen.
- (4) Im Bedarfsfall setzt der Krisenrat durch Beschluss eine Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ (Task-Force) [...] ein.

§ 3 Krisenstab „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“

- (1) Der Krisenstab wird [...] aus Vertretern der jeweils für Lebensmittel- bzw. Futtermittelsicherheit zuständigen Ministerien der Länder und des Bundesministeriums sowie gegebenenfalls dem Leiter oder der Leiterin der Geschäftsstelle als Vertreter der Task Force gebildet. Er tagt in der Regel auf Abteilungsleiter-Ebene. [...]
- (3) Aufgabe des Krisenstabs ist die Sicherstellung einer effizienten und wirksamen Koordinierung aller am Krisengeschehen beteiligten zuständigen Behörden. [...]

§ 5 Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“

- (1) Im Falle eines Beschlusses des Krisenrates [...] wird eine Task Force mit Experten aus Bund und Ländern gebildet. [...]

2.3.3 Bereichsübergreifend

In der oben dargestellten „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ sieht sich der Gesundheitsbereich in Krisengeschehen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, die Schnittstellen zum Gesundheitsbereich aufweisen, nicht ausreichend vertreten. Eine stärkere Einbindung der Gesundheitsseite der Länder und des BMG mit seinem Geschäftsbereich wird als notwendig erachtet.

Empfehlungen zur Bund-Länder-Zusammenarbeit im Krisenmanagement

- › Die Übung hat bestätigt, dass eine Geschäftsordnung für die Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ unter Einbeziehung aller Beteiligten im Sinne der „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ benötigt wird, um Rolle, Aufgabe und Arbeitsweise der **Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“** weiter zu definieren.
- › Die vorhandenen Strukturen im Fachinformationssystem Verbraucherschutz- und Lebensmittelsicherheit sollten verstärkt zur Informationsübermittlung genutzt werden.
- › Zur Vereinfachung der **Stabsarbeit** sollte geprüft werden, ob die Bezeichnungen von Krisenmanagementeinrichtungen vereinheitlicht werden können.

2.4 Zusammenarbeit im internationalen Bereich

Die im Rahmen der Übung betroffenen Bereiche Gesundheit, gesundheitlicher Verbraucherschutz und Innere Sicherheit wurden auch auf internationaler Ebene in das Szenario eingebunden. Dabei ging es vor allem um die Bedienung der offiziellen Meldeverpflichtungen und -verfahren, den Informationsaustausch sowie die Beantwortung von Anfragen der Europäischen Union.

Die Kommunikation zwischen den Behörden des **Geschäftsbereiches des BMEL** mit den entsprechenden Behörden auf europäischer und internationaler Ebene erfolgte im vorgesehenen Umfang. Weiterhin wurde das Netzwerk des Europäischen Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) genutzt. Der Länderinformationsaustausch durch Schnellwarnmeldungen hat sich bewährt.

Die Kommunikation zwischen dem **BMG und seinem Geschäftsbereich** und den entsprechenden Behörden auf europäischer und internationaler Ebene erfolgte ebenfalls im vorgesehenen Umfang. Insbesondere wurden EWRS-Meldungen (Early Warning and Response System) und IGV-Meldungen (Internationale Gesundheitsvorschriften) sowie die Lageberichte des Robert Koch-Instituts in englischer Sprache versendet, um die europäische und internationale Ebene über das Geschehen zu informieren.

Über einen Vertreter von Europol in der Rahmenleitungsgruppe der **Sicherheitsbehörden** des Bundes wurde die polizeiliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene simuliert.

2.5 Spezialthemen

2.5.1 Einbindung von KRITIS-Unternehmen

Kritische Infrastrukturen (KRITIS)

„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.“

BMI (Hrsg.) (2009): „Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 17. Juni 2009, Paderborn, URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.html> [21.05.2014].

Eine umfassende bereichsübergreifende Zusammenarbeit und ein effektives Krisenmanagement in Gefahren- und Schadenslagen beinhaltet auch immer das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Krisenmanagementgremien der betroffenen Bereiche. Nur so können Synergien sowohl in Bezug auf Erfahrung als auch auf materielle Ressourcen geschaffen und genutzt werden. Dies gilt besonders für die KRITIS-Unternehmen, deren Beeinträchtigung zu Versorgungsengpässen oder Störungen der öffentlichen Sicherheit führen würden.

Im Rahmen des Szenarios einer lebensmittelbedingten außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslage ist deutlich geworden, dass den Unternehmen und Verbänden der Lebensmittelwirtschaft⁸ eine wichtige Rolle zukommt. Private Akteure im Gesundheitswesen wie Klinikbetreiber waren vom Übungsszenario nur am Rande betroffen. Um die Perspektive der

Wirtschaft zu berücksichtigen, wurden teilweise Fachberater in die Krisengremien auf Länderebene eingebunden. Ein Schwerpunkt der Übung war das Zusammenwirken von privatwirtschaftlichen Akteuren mit den zuständigen Behörden auf kommunaler sowie auf Länder- und Bundesebene. Weiterhin spielte die Abstimmung der privatwirtschaftlichen Akteure untereinander, auch unter Einbeziehung der Verbandsebene, eine Rolle. Die beteiligten Unternehmen haben zudem die LÜKEX 13 genutzt, um ihre internen Krisenmanagementstrukturen zu beüben. Wesentliche Aspekte dabei waren der Umgang mit einer Kontamination von Lebensmitteln, der Umgang mit Erkrankten im eigenen Betrieb, Fragen der Warenrückverfolgung, Produktsicherung und Produktrückruf ebenso wie Behördeninformation und die interne und externe Kommunikation.

Im Zusammenwirken der Vertreter aus Wirtschaft

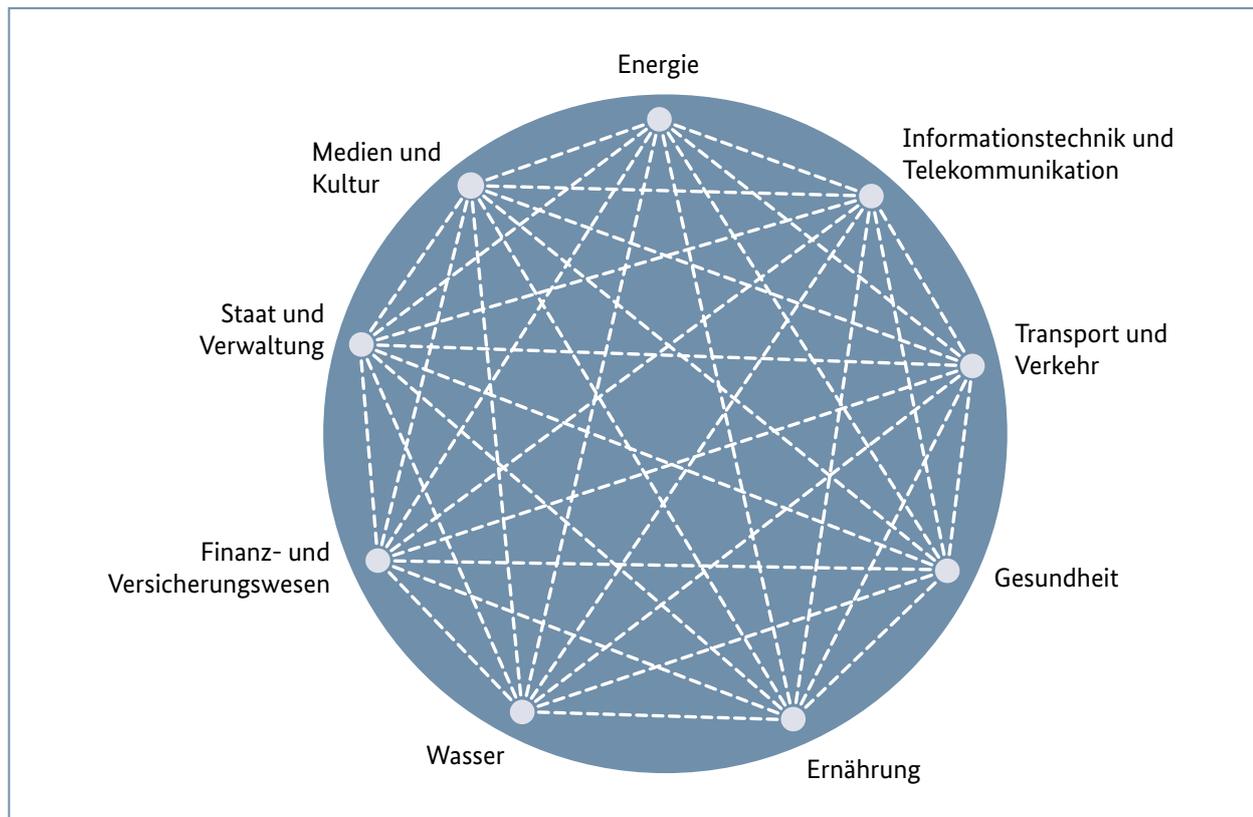


Abb. 10: Interdependenzen im Bereich der Kritischen Infrastrukturen.

- 6] Auf internationaler Ebene war im Bereich Verbraucherschutz die Europäische Kommission mit der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher DG SANCO (G4, Food, Alert System and Training) vertreten. Ebenso waren in diesem Bereich die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit sowie das Netzwerk INFOSAN, gemeinsam betrieben durch die Weltgesundheitsorganisation und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, beteiligt.
- 7] Auf internationaler Ebene war im Bereich Gesundheit die Europäische Kommission mit der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher DG SANCO (Unit C3, Health Threats), beteiligt. Ebenso waren das European Centre for Disease Prevention and Control und die World Health Organization in die Übung eingebunden.
- 8] Im Übungskontext betraf dies Herstellerbetriebe, den Groß- und Einzelhandel, eine Gesellschaft für Qualitätsprüfung und Sicherheit ebenso wie Verbände/ Dachverbände der Lebensmittelindustrie und des Handels.

und Politik insgesamt hat sich Optimierungspotential gezeigt. Der im Nachgang der EHEC-Krise von Vertretern aus Wirtschaft und Politik vereinbarte „Schulterschluss“ in Form einer gemeinsamen Abstimmungsrunde hat während der Übung entgegen der Vorplanung nicht stattgefunden. Insgesamt zeigte sich, dass die Belange der Unternehmen aus verschiedenen Gründen in der Krisenstabsarbeit

der öffentlichen Seite stellenweise noch nicht genügend Berücksichtigung finden. Vor allem erwies sich der mangelnde Informationsfluss als Problem. Die unmittelbare Zusammenarbeit der Unternehmen mit den lokalen Behörden und Fachbehörden wurde allerdings als ergiebig und zielführend beschrieben.

Empfehlungen zur Einbindung von KRITIS-Unternehmen

- › Die Einbeziehung der Wirtschaft in die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge und Krisenbewältigung muss zwingend dazu führen, dass dieser Säule betroffenenheits- und ebenengerecht ein fester Platz im Krisenmanagement zugewiesen wird. Dies beinhaltet eine weitere Formalisierung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Seite. Dazu sollten bereits bestehende Strukturen und Kooperationen weiter intensiviert werden.
- › Ein zeitnaher Informationsaustausch mit den betroffenen Unternehmen muss besonders in Krisensituationen gewährleistet werden.

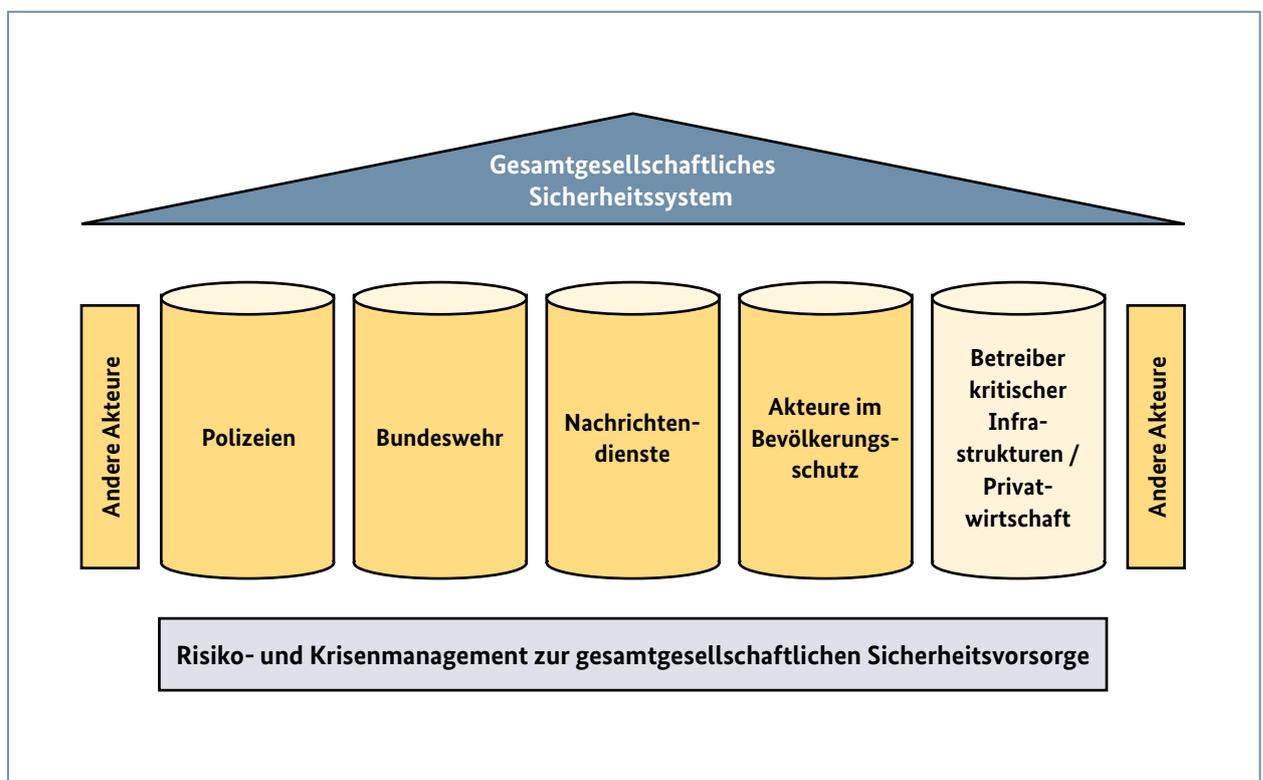


Abb. 11: Privatwirtschaftliche Akteure sind eine Säule des gesamtgesellschaftlichen Sicherheitssystems.

2.5.2 Krisenkommunikation

Das Thema Krisenkommunikation wurde entsprechend seiner Relevanz für ein gelungenes strategisches Krisenmanagement von den übenden Stäben als ein Schwerpunkt anerkannt und angenommen. Die Übung hat berücksichtigt, dass Internet, Social Media, Hotlines und einheitliche Behördenrufnummern zunehmend und unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden.

Die Medienarbeit wurde der Lage entsprechend überall in das Krisenmanagement integriert. Die Abstimmung zwischen den Pressestellen des BMEL, des BMG, des BMI, des Bundesinstituts für Risikobewertung, des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und des Robert Koch-Instituts zu Presseinformationen, Presseeinladungen und Medienanfragen lief gut und routiniert. Die Vorteile der Einrichtung gemeinsamer Stäbe beziehungsweise Koordinierungsstellen für Krisenkommunikation haben sich erneut gezeigt. Dies sollte daher weiterentwickelt werden.

Die Abstimmung der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Ländern und dem Bund beziehungsweise den Bundesressorts mit dem Ziel einer einheitlichen, widerspruchsfreien Kommunikation bleibt eine Herausforderung. Dabei ist die schnelle Verfügbarkeit widerspruchsfreier Informationen ein zentrales Anliegen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit. Insbesondere erscheint eine gemeinsame Plattform, auf der Presseerklärungen der Stäbe des Bundes und der Länder jederzeit eingesehen werden können, unverzichtbar. Es wurde auch deutlich, dass zu viele konkurrierende Informationen durch die öffentlichen Stellen angeboten wurden.

In der Übung hat sich weiterhin gezeigt, dass es wesentlich ist, im Rahmen der externen Krisenkommunikation das behördliche Vorgehen konkret darzustellen. Es muss den Bürgern klar vermittelt werden, wer in der Krise welche Aufgaben wahrnimmt. Die Grundsätze der Krisenkommunikation aus der „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen



Abb. 12: Journalisten bei der Pressekonferenz während der Übung.

dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ wurden im Rahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf Bund-Länder-Ebene grundsätzlich beachtet und eingehalten. Die Entwicklung eines

FAQ-Kataloges für bestimmte Krisenszenarien im Krisenvorfeld hat sich als sinnvoll und notwendig erwiesen. Die Zusammenführung und Verlinkung von FAQ, Homepages und Handlungsempfehlungen an die Bevölkerung hat sich ebenfalls bewährt.

Empfehlungen zur Krisenkommunikation

- › In einer Krisensituation ist ein entsprechender Personalbestand vorzuhalten, damit mehrmals täglich Presse- und Lageberichte erstellt werden können und damit die Pressestellen durchgehend erreichbar sind.
- › Es sollte geprüft werden, ob im Falle einer Krise auf Bundesebene eine zentrale Stelle für die Bürgerinformation eingerichtet wird. Diese zentrale Stelle sollte Inhalte von den jeweils zuständigen Behörden/Krisenstäben übernehmen und zielgruppenspezifisch aufbereiten (zum Beispiel durch Verlinkung auf die Webseite), um Verlust und Verfälschung von Informationen zu vermeiden.
- › Eine aktive Vorabinformation über die Themen und Inhalte von Pressemitteilungen oder Pressekonferenzen auf Bundesebene an die entsprechenden Stellen auf Länderebene ist anzustreben.
- › Der Informationsaustausch zwischen den öffentlichen Stellen und den KRITIS-Unternehmen ist zu intensivieren (gegebenenfalls über die Verbände) – auch schon vor der Krise.
- › Bei der Krisenkommunikation in Richtung der Bevölkerung ist anzustreben, dass zeitgleich zu einer wichtigen Information auch eine zumindest vorläufige erste Einschätzung gegeben wird, wie potentiell Betroffene sich verhalten sollen.
- › Es ist von großer Bedeutung, frühzeitig den aktuellen Sachstand des Geschehens zu schildern sowie die ergriffenen Maßnahmen und die Aufgabenverteilung in der Krisenbewältigung transparent darzustellen. Auch Unsicherheit von Informationen und Nichtwissen sollten kommuniziert werden.
- › Die Einführung eines zentralen Datenmanagementsystems könnte sowohl die Bearbeitung und Nutzung als auch die Freigabe von FAQ erheblich erleichtern. Durch die Behörden des Bundes erarbeitete FAQ sollten entsprechend der Erkenntnisse aktualisiert und den Behörden der Länder zeitnah zur Verfügung gestellt werden.

2.5.3 Internet und Social Media

Da die Kommunikation mit der Öffentlichkeit – auch über Social Media – ein wesentlicher und wichtiger Bestandteil eines gelungenen Krisenmanagements ist, gelten auch für diesen Bereich die Feststellungen, die bereits im allgemeinen Teil zur Krisenkommunikation beschrieben wurden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass durch die während der Übung simulierte Bandbreite an verschiedenen Informationsangeboten die Bedeutung der Verfügbarkeit von Informationen über Internet und Social Media nochmals sehr deutlich geworden ist. Dabei ist zu beachten, dass die aktive Nutzung von Social Media für die Öffentlichkeitsarbeit in den entsprechenden verantwortlichen Stellen (in der Regel die Pressestellen) eine personell

robuste und durchhaltetfähige Struktur erfordert, da die Bevölkerung in den Social Media sehr schnelle Reaktionszeiten erwartet. Die zunehmende Bedeutung der Online-Kommunikation, auch im Rahmen der Krisenkommunikation, macht es unabdingbar, sich mit den Besonderheiten der Kommunikation im Internet auseinanderzusetzen. Eine passive Nutzung im Sinne eines Monitoring von Social Media zur umfassenden Lagebeurteilung hat sich im Übungskontext bewährt. Besonders in einer biologisch-medizinischen Lage wie dem Szenario der LÜKEX 13 ist für die Kommunikation über Social Media der Gebrauch einer allgemein verständlichen Sprache sehr bedeutsam.

Empfehlungen zur Nutzung von Internet und Social Media in der Krise

- › Im Internet angebotene Informationen müssen dem Medium entsprechend aufbereitet werden (zum Beispiel durch die Verwendung von Grafiken und Kurzfilmen).
- › Es wird empfohlen, in Analogie zum konventionellen Pressespiegel, einen „Social-Media-Spiegel“ zu erstellen.
- › Es wird empfohlen, dass jede Behörde beziehungsweise jedes Unternehmen konzeptionelle Überlegungen zur Nutzung von Social Media für die eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit anstellt – inklusive möglicher Nutzung von Monitoring-Instrumenten. Wenn Bedarf erkannt wird, sollte für den jeweiligen Bereich eine Social-Media-Strategie entwickelt werden.
- › Es sollte geprüft werden, ob – sofern noch nicht vorhanden – für interessierte Bürgerinnen und Bürger ein RSS-Feed (Abonnier-Funktion), wie derzeit bei Unwetterwarnungen möglich, eingerichtet werden kann.

2.5.4 Einbindung der Bevölkerung/ Psychosoziales Krisenmanagement

Die Übung hat deutlich gemacht, dass Krisenstäbe in Krisensituationen angemessen auf Bevölkerungshandeln reagieren müssen und es in einer kritischen Lage eines interaktiven Umgangs mit der Bevölkerung bedarf. Psychosoziales Krisenmanagement und die Sensibilisierung für die Bedürfnisse und Bedarfe⁹ der Bevölkerung in komplexen Schadenslagen haben sich allgemein verbessert, können aber in Zukunft noch weiter optimiert werden. In der Übung wurden beispielsweise Reaktionen und psychosoziale Versorgungsbedarfe der Bevölkerung nur verhalten und zeitverzögert – erst am zweiten Übungstag – in das Gesamtkrisenmanagement mit einbezogen. Um eine zeitnahe und transparente Weitergabe von Informationen an die Bevölkerung wie auch die eigenen Mitarbeiter zu gewährleisten, besteht Optimierungsbedarf bei der Abstimmung von Informationen im Rahmen einer einheitlichen Kommunikationslinie.¹⁰

Krisenhotlines sind in einer komplexen Schadenslage wichtige Anlaufstellen für die Bevölkerung und spielen eine wesentliche Rolle in der Vermittlung von Informationen. Während der LÜKEX 13 war die Qualität der Informationsvermittlung bei den geübten Hotlines unterschiedlich. Positiv ist zu vermerken, dass Informa-



Abb. 13: Mitarbeiter des BBK simulieren als Hotline-Anrufer die Bevölkerung.

tionen durch die Anrufer sofort aufgegriffen wurden und zu internen Recherchen führten, sodass nachfolgende Anrufer mit aktualisierten Informationen versorgt werden konnten. Positiv war auch, dass eine umfassende Information und Beratung, insbesondere bei besonders Betroffenen (Schwangere, ältere Menschen, Vorerkrankte und besorgten Eltern), erfolgte. Die angestrebte Vernetzung und Abstimmung der Hotline-Übenden war überwiegend erfolgreich, sodass keine widersprüchlichen Informationen vermittelt wurden.

Empfehlungen zur Einbindung der Bevölkerung in der Krise

- › Um die Verantwortlichen für die strategische Bedeutung des Psychosozialen Krisenmanagements im Rahmen der Bewältigung komplexer Schadenslagen zu sensibilisieren, empfiehlt es sich, sie auf die Umsetzung des Themas in solchen Situationen vorzubereiten sowie zu prüfen, inwieweit bei derartigen Lagen ein Fachberater für Psychosoziales Krisenmanagement in die jeweiligen Krisenstäbe einbezogen werden kann.
- › Die Risiko- und Krisenkommunikation sollte noch deutlicher darauf abzielen, die Bürgerin und den Bürger als kompetente Bündnispartner aktiv in die Lagebewältigung einzubeziehen.
- › Das interne Informationsmanagement zwischen Krisenstab und Mitarbeitenden, zum Beispiel an der Hotline, sollte optimiert und auch weiterhin geübt werden. Zur Information der Bevölkerung empfiehlt es sich, Social Media intensiver zu nutzen.

9] Im Kontext des psychosozialen Krisenmanagements wird folgende Unterscheidung zwischen Bedürfnissen und Bedarfen getroffen. Bedürfnisse von Betroffenen beziehen sich auf die subjektiv geäußerten Anliegen (Was möchte der Betroffene in einer bestimmten Situation?). Bedarfe hingegen setzen sich mit der Fragestellung auseinander, welches Angebot dem Betroffenen aus fachlicher Sicht zusätzlich gemacht werden sollte.

10] Vgl. dazu auch Kapitel 2.5.2, Krisenkommunikation.

2.5.5 Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Bei der LÜKEX 13 wurden Organisation und Verfahren der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit auf strategischer Ebene beübt. Die Beratung erfolgte entsprechend etablierter Verfahren durch Verbindungselemente, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen der Amtshilfe durch die Bundeswehr. Die LÜKEX 13 bot darüber hinaus die Möglichkeit, die besonderen Fähigkeiten der Bundeswehr auf dem Gebiet des Medizinischen

B-Schutzes – also dem medizinischen Schutz vor biologischen Gefahren – im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit zu demonstrieren. In den Ländern verlief die Zusammenarbeit mit den Verbindungspersonen der Bundeswehr in den Stäben reibungsfrei und gestaltete sich sehr fruchtbar. Bedarf an Schulungen wird gleichwohl aufgrund der neuen Strukturen und der Personalveränderungen gesehen.

Empfehlungen zur Zivil-Militärischen Zusammenarbeit

- › Die Fähigkeiten der Bundeswehr sollten weiterhin insbesondere im Hinblick auf Spezialfähigkeiten in das Krisenmanagement einbezogen werden.
- › Die im Zuge der Umstrukturierung der Bundeswehr entstandenen neuen Strukturen, Zuständigkeiten und Verfahren der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit müssen sowohl in Richtung der zivilen Stäbe und Reservisten als auch innerhalb der aktiven Kommandobehörden kommuniziert werden.

3.

Fachliche Erkenntnisse zum
Thema „Außergewöhnliche
biologische Bedrohungslagen“



Abb. 14: Analyse von gefährlichen Erregern im Labor.

3.1 Bereich Gesundheit

Die LÜKEX 13 hat die Strukturen des Gesundheitssystems einer erheblichen Belastungsprobe unterzogen. Die Übung hat gezeigt, dass das Gesundheitssystem in Deutschland in der Lage ist, auch in großen gesundheitlichen Krisenlagen die medizinische Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.

Bei seltenen oder absichtlich hervorgerufenen Krankheiten beziehungsweise ungewöhnlichen Vergiftungen ist auf Länder- und lokaler Ebene von einem erhöhten **Beratungsbedarf** bei krisenhaften Krankheitsausbrüchen auszugehen. Daher ist es notwendig, konkrete fachbezogene, gegebenenfalls aber auch behördenübergreifende Handlungsempfehlungen zur weiteren Optimierung des Systems des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes zu erarbeiten.

Die zügige Aufklärung der Ursache ist auch in außergewöhnlichen biologischen Gefahrenlagen von entscheidender Bedeutung für eine schnelle Eindämmung des Krankheitsausbruchs. Die Erhebung der Fallzahlen stellt jedoch eine große Herausforderung dar. Die Übung hat die Bedeutung der raschen Verfügbarkeit von Zahlen zu ausbruchsbedingten Krankheits- und Todesfällen unterstrichen. Im Bereich der Surveillance, also der systematischen und kontinuierlichen Überwachung von Erkrankungen beziehungsweise Todesfällen, könnten auch die Giftinformationszentren¹¹ eine höhere Bedeutung erlangen. Die Identifizierung und Charakterisierung des auslösenden Agens ist mitentscheidend für die Eindämmung eines Krankheitsausbruchs. Dazu dient die **Labordiagnostik** von Patientenproben. Ortsnahe Analytik sollte vorrangig genutzt werden.

Bei begrenzten Diagnostikkapazitäten sind Patienten- und andere Untersuchungsproben zu priorisieren und gezielt – durch die und von den Landesgesundheitsbehörden und gegebenenfalls

Landesveterinärbehörden in enger Abstimmung mit dem Robert Koch-Institut – anzufordern. Die **Entnahme und Analytik von Umweltproben** in potentiell kontaminierten Gebäuden und Gebieten erfordert besondere Schutzmaßnahmen und Erfahrung. Die Länder benötigen dazu die Unterstützung durch spezialisierte Einsatzgruppen. Im Aufbau befindet sich derzeit eine Analytische Task Force Biologie mit vier Standorten für die primäre Probenahme, zum Beispiel von auffälligen Gegenständen. Darüber hinaus befindet sich die Einsatzgruppe Bio am Robert Koch-Institut in der praktischen Erprobung. Der Sanitätsdienst der Bundeswehr verfügt bei der Task Force Medizinischer ABC-Schutz über ein schnell verlegbares biologisches Labor.

Eine Regelungslücke bezüglich Toxinen wurde offensichtlich, da die **Meldepflichten** der Länder an das Robert Koch-Institut nach dem Infektionsschutzgesetz bei Toxin-Vergiftungen nur so lange gelten, wie ihre Symptomatik einer Infektionserkrankung gleicht und das auslösende Agens nicht bekannt ist. Es ist aber von Bedeutung, dass solche Meldungen auch nach Identifizierung des Toxins erstattet werden, um einen Gesamtüberblick über das sich weiter entwickelnde Krankheitsgeschehen zu erhalten.

Bereits in der Vorbereitung zur Übung wurden intensive Diskussionen zu Ressourcen und Fähigkeiten geführt, bei denen es in großen Schadenslagen zu Engpässen kommen könnte. Solche Engpässe traten lokal auch während der LÜKEX 2013 zu Tage. Betroffen waren die Bereiche

› stationäre medizinische Versorgung wie Krankenhausbetten, Isolierbetten, medizintechnisches Equipment sowie vor allem auch die personellen Ressourcen;

11] Eine Auflistung zu Rolle und wesentlichen Tätigkeiten der Giftinformationszentren, ebenso wie Verlinkungen zu den verschiedenen Standorten im gesamten deutschsprachigen Raum, sind über folgende Homepage abrufbar: Gesellschaft für Klinische Toxikologie e.V., URL: <http://www.klinitox.de/3.0.html> [21.05.2014].

12] ABC-Schutz bedeutet die Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Gefahren sowie die Dekontamination von Menschen und Sachen bei Großschadensereignissen oder Katastrophen. Im Bereich des Bevölkerungsschutzes wird der Begriff „ABC“ überwiegend durch das Synonym „CBRN“ (Schutz vor den Auswirkungen von chemischen, biologischen sowie radiologischen und nuklearen Gefahren) ersetzt. Vgl. zu den Definitionen das BBK-Glossar, URL: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Praxis_Bevoelkerungsschutz/Band_8_Praxis_BS_BBK_Glossar.pdf [26.05.2014].

- › ambulante medizinische Versorgung wie Arztpraxen, Medizinische Versorgungszentren, Pflegedienste;
- › Versorgung mit Sanitätsmaterial, Medikamenten, Persönlicher Schutzausstattung.

Ein eindeutiges **Lagebild** über verfügbare Ressourcen, zum Beispiel ein länderübergreifender Nachweis freier Bettenkapazitäten, konnte nicht erstellt werden. Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern hatte mangels klarer Regelungen während der Übung für einen Teil der

benötigten Ressourcen länderübergreifend die Koordination übernommen.

Eine besondere Herausforderung stellte der **Ausfall von Krankenhauspersonal** dar. Gleiches gilt für den Fall der Sperrung ganzer Stationen.

Bei außergewöhnlichen biologischen Lagen müssen frühzeitig nicht nur **Empfehlungen** zum Schutz vor Infektion (Prophylaxe, Impfungen, Persönliche Schutzausstattung), sondern gegebenenfalls auch zur Therapie erstellt werden.



Abb. 15: Infektionsgefahr im Krankenhaus im Rahmen des LÜKEX-Szenarios.

Empfehlungen zum Bereich Gesundheit

- › Konkrete, fachbezogene, gegebenenfalls aber auch behördenübergreifende Handlungsempfehlungen zum gesundheitlichen Bevölkerungsschutz sollten erarbeitet und veröffentlicht werden. Der Öffentliche Gesundheitsdienst muss für die Bewältigung von krisenhaften Krankheitsausbrüchen mit ausreichendem und qualifiziertem Personal ausgestattet werden.
- › Die Etablierung einer bundesweiten Mortalitätssurveillance (systematische und kontinuierliche Überwachung von Todesfällen) wird empfohlen. Wichtig ist die aktuelle generische Zahl der Todesfälle, aufgeschlüsselt nach Alter und Region, nicht die Todesursache.
- › Die kontinuierliche Morbiditätssurveillance (syndromische Krankheitsüberwachung) inklusive der Überwachung hospitalisierter Fälle, insbesondere für respiratorisch von Mensch zu Mensch übertragbare Krankheiten, wird ebenso empfohlen wie die Erweiterung dieser Surveillance in Krisenfällen auf andere Erreger.
- › Nötig ist eine Verständigung zwischen dem Robert Koch-Institut und den Ländern über Grundsätze der Priorisierung von Patientenproben und des Probenverkehrs im Zusammenhang mit der Aufklärung von Krankheitsausbrüchen. Dies gilt in gleicher Weise für den gesundheitlichen Verbraucherschutz.
- › Es sollten zusätzlich in einer kleinen Zahl bundesweit strategisch platzierte Labore für die Diagnostik von hochpathogenen Erregern und Toxinen zur Verfügung stehen.
- › Labornetzwerke – auch auf europäischer Ebene – sollten gefördert und ausgebaut werden, um Diagnostik-Engpässe zu überbrücken und um eine europaweite Surveillance zu ermöglichen.
- › In Bezug auf biologische Toxine besteht Regelungsbedarf beim Umgang mit Meldepflichten nach dem Infektionsschutzgesetz und dem „Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen“ (Chemikaliengesetz), insbesondere zur Verbesserung der Surveillance.
- › Insgesamt sollte die mögliche Rolle der Giftinformationszentren im Krisenmanagement (Früherkennung, Monitoring und Beratung) einschließlich der hierfür erforderlichen Ressourcen geprüft werden.
- › In Bezug auf den Umgang mit möglichen Ressourcenengpässen wird Folgendes empfohlen, wobei die Empfehlungen sowohl für den Bereich Gesundheit als auch für den Bereich (gesundheitlicher) Bevölkerungsschutz gelten:
 - Es sollten Strategien und Regelungen zur kurzfristigen Abwehr möglicher Ressourcenengpässe auf Bundes- und Länderebene entwickelt werden. Zuvor sinnvoll und erforderlich ist eine Abfrage, welche Strategien für gesundheitliche Krisenlagen in den Ländern verfolgt werden. Die länderübergreifende Koordinierung der vorhandenen Ressourcen, vor allem im Bereich der stationären medizinischen Versorgung (Bettenkapazitäten) und im Bereich der Versorgung mit Sanitätsmaterial, Medikamenten und Persönlicher Schutzausstattung, sollte von der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden thematisiert werden.
 - Für den Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung ist die frühzeitige Einbindung der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Ärztekammern in das Krisenmanagement zur Sicherstellung der ambulanten Versorgung der Bevölkerung notwendig.
- › Die Bevorratung von Medikamenten, Sanitätsmaterial und Persönlicher Schutzausstattung beim Bund und in den Ländern sollte überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Vorräte sollten zentral erfasst und auf Stand gehalten werden, gegebenenfalls in einer gemeinsamen Datenbank beim Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern.

3.2 Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz

Das Szenario der LÜKEX 13 hat den eingeschlagenen Weg im gesundheitlichen Verbraucherschutz nachdrücklich bestätigt. Die fachliche Kompetenz zur Bewältigung derartiger Lagen ist im Bund und bei den Ländern umfassend vertreten.

Die Frage, aus welchen **Rechtsgrundlagen** sich die Zuständigkeiten zur Sicherstellung und Vernichtung der mit Rizin kontaminierten Lebensmittel ergeben könnten, wurde in der Übung nicht abschließend

geklärt, da für die Übungsteilnehmer eine pragmatische Bewältigung des Geschehens im Vordergrund stand. Im Rahmen der Übung konnte weiterhin festgestellt werden, dass das **Zusammenwirken der behördlichen Labore** bei der Untersuchung von Lebensmittelproben, gegebenenfalls mit privatwirtschaftlichen und wissenschaftlichen Laboren, verbessert werden kann, indem die jeweils praktizierten Untersuchungsmethoden in einer gemeinsamen Übersicht festgehalten werden.

Empfehlungen zum Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz

- › Die Verfahrensfrage, wer für Angelegenheiten der Annahme und Entsorgung (absichtlich) mit hochgiftigen Substanzen kontaminierter Lebensmittel zuständig ist, sollte unter Beteiligung aller gegebenenfalls betroffenen Stellen geprüft und das Ergebnis im Bereich der zuständigen Behörden, Unternehmen und Verbände kommuniziert werden. Zusätzlich sollte ein Leitfaden für den Umgang mit entsprechend kontaminierten Lebensmitteln erstellt werden.
- › Empfohlen wird für die Untersuchung von Lebensmittelproben, zentrale Übersichten über die Untersuchungsmethoden der verantwortlichen behördlichen Labore, gegebenenfalls mit Laborkapazitäten von privatwirtschaftlichen und wissenschaftlichen Einrichtungen, zu erstellen, zusammenzuführen und zu aktualisieren.
- › Da die Nationalen Referenzlaboratorien nach Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 eine Schaltstelle zwischen den europäischen Referenzlaboratorien und den Routinelaboratorien in Deutschland darstellen, sollten ihre Fähigkeiten im Krisenmanagement noch stärker als bisher berücksichtigt werden.

3.3 Bereich Innere Sicherheit

Aufgrund der Vereinbarungslage zwischen den Ressorts, die sich in den Vorgaben des Übungsrahmens widerspiegelt, lag der Schwerpunkt der LÜKEX 13, zumindest am ersten Übungstag, nicht auf dem Bereich der Inneren Sicherheit. Demzufolge nahmen die Sicherheitsbehörden des Bundes nur in Form einer gemeinsamen Rahmenleitungsgruppe an der Übung teil. Dies erleichterte aber auch den Kommunikations- und Koordinierungsaufwand im Vergleich zur Realität. Die **Zusammenarbeit des Bundeskriminalamtes mit dem BMI**, den anderen Sicherheitsbehörden des Bundes sowie den Gesundheitsbehörden (Robert Koch-Institut) verlief grundsätzlich problemlos. **Der Informationsaustausch zwischen dem Robert Koch-Institut und dem Bundeskriminalamt** funktionierte, wie auch in Reallagen, grundsätzlich reibungslos. Anlässlich der Übung ist jedoch noch Regelungsbedarf sichtbar geworden. Entsprechende

Umsetzungen zur Verfahrensoptimierung bezüglich des Informationsaustausches sind unabhängig von der LÜKEX bereits im April 2014 erfolgt.

Die LÜKEX 13 erforderte auch eine enge **Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit den Verbraucherschutzbehörden**. Die Übung hat gezeigt, dass bezüglich des Informationsaustausches zwischen den Behörden dieser Bereiche noch Optimierungsbedarf besteht. Es bestanden Unsicherheiten bezüglich der Weitergabe vertraulicher Informationen. Auch hier sind entsprechende Verfahrensoptimierungen im April 2014 unabhängig von der LÜKEX umgesetzt worden. Die **Zusammenarbeit der Landeskriminalämtern** der „Intensiv Übenden Länder“ mit den Verbraucherschutzbehörden verlief, wie in Reallagen, im Rahmen der polizeilichen Meldewege problemlos.

Empfehlungen zum Bereich Innere Sicherheit

- › Verdachtsfälle, die die Innere Sicherheit betreffen, sollten weiterhin frühzeitig durch die Gesundheitsbehörden an die Sicherheitsbehörden gemeldet werden.
- › Die abschließende Gefährdungsbewertung eines Sachverhaltes in Bezug auf die öffentliche Sicherheit sollte durch die Sicherheitsbehörden erfolgen.

3.4 Bereich Bevölkerungsschutz

Grundsätzlich sind die Hilfsorganisationen über die Länder und Kommunen in den Bevölkerungsschutz eingebunden. Für LÜKEX 13 haben alle Organisationen sich auch auf der Bundesebene organisiert, um eine weiterreichende und effiziente Einbindung für das nationale Krisenmanagement auf der Bundesebene sicherzustellen.

Die Einigung auf eine gemeinsame zentrale Kontaktstelle beim Führungs- und Lagezentrum des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin, auch „Point of Entry“ genannt, hat sich für Anfragen von Ministerien und Behörden an alle Hilfsorganisationen bewährt. Ebenso erwies sich die Entwicklung eines Formates „Gemeinsamer Lagebericht Hilfsorganisa-

tionen“ zur Abgabe an die beteiligten Bundesministerien und das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern als sinnvoll.

In den Krisenstäben anwesende Vertreter der Hilfsorganisationen waren mit operativen Aufgaben im Bereich „überörtliche Hilfe“ betraut. Im Vordergrund standen dabei Anfragen nach zusätzlichen Fahrzeugen des Rettungsdienstes, Beatmungsgeräten, Behandlungsplätzen, Patiententransportkapazitäten, Unterstützung in der medizinischen Versorgung von Erkrankten, Kräften zur psychosozialen Unterstützung und Notfallvorsorge, einem Feldkrankenhaus des Deutschen Roten Kreuzes (über den Koordinator der Hilfsorganisationen im BMI) und Vollblutkonserven.

Empfehlungen zum Bereich Bevölkerungsschutz

- › Die für LÜKEX 13 entwickelte Kooperation der Hilfsorganisationen miteinander im Sinne einer Aufbauorganisation für das länderübergreifende Krisenmanagement sollte verstetigt werden.
- › Die Hilfsorganisationen sollten in das strategische Krisenmanagement als Fachberatung, insbesondere zur Darstellung beziehungsweise Erläuterung der Fähigkeiten und Kräfte, einbezogen werden.
- › Es sollte ein Kräftebild der Hilfsorganisationen geführt werden, ohne dass sich dadurch die Freigabemodalitäten der vor Ort eingebundenen Katastrophenschutzkräfte ändern.

4.

LÜKEX-Prozessanalyse

4.1 Übungsplanung

Das Übungskonzept, wie es im „Leitfaden für strategische Krisenmanagement-Übungen“¹³ beschrieben ist, hat sich in der Übung LÜKEX 13 erneut bewährt.

Die Übung hat gezeigt, dass der **Übungsrahmen** als Basisdokument unverzichtbar ist, um möglichst frühzeitig Handlungssicherheit und Klarheit, zum Beispiel bezüglich der Übungsbeteiligten, zu gewinnen. Erneut bewährt hat sich die Einrichtung eines Lenkungsausschusses LÜKEX als oberstes verantwortliches Gremium für die LÜKEX. Er gewährleistet durch die Mitwirkung von Vertretern der betroffenen Bundesressorts und Bund-Länder-

Gremien eine angemessene politische Begleitung des Gesamtprozesses.

Bei den unterstützenden Fachbehörden haben die von anderen Aufgaben entbundenen Mitarbeiter neben der planerischen und organisatorischen Unterstützung auch eine wertvolle fachliche Unterstützung der übergreifenden Projektarbeit geleistet. Dies gilt auch für die beteiligten Unternehmen der Kritischen Infrastrukturen. Es hat sich für den Projektfortschritt als zielführend herausgestellt, wenn auch bei den anderen Übungsbeteiligten feste Ansprechpartner oder eigene Projektgruppen eingerichtet werden.

Empfehlungen zur Planungsphase des LÜKEX-Prozesses

- › Szenarionahe KRITIS-Unternehmen und weitere mögliche Übungsbeteiligte müssen frühzeitig und verbindlich eingebunden werden, um fachspezifischen Anforderungen und Gegebenheiten bereits bei der Entwicklung des Szenarios Rechnung tragen zu können.
- › Um Kontaktadressen und Erreichbarkeiten der Übungsbeteiligten leichter erfassen und pflegen zu können, wird empfohlen, eine IT-Anwendung zu nutzen, welche den Übungsbeteiligten die Möglichkeit bietet, dezentral ihre eigenen jeweiligen Daten und Erreichbarkeiten einzugeben und aktuell zu halten.

13] Vgl. dazu Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) (2011): Leitfaden für strategische Krisenmanagement-Übungen, Bonn, URL: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Leitf_KM_Uebung.pdf [21.05.2014].

4.2 Übungsvorbereitung

Bei den Übungsbeteiligten stieß das Gesamtszenario auf große Akzeptanz und wurde überwiegend als geeignet eingeschätzt, um die Übungsziele zu erreichen. Dabei erwies sich vor allem die enge, länderübergreifende Abstimmung bei der Szenarioentwicklung und Drehbucharbeit in der Vorbereitungsphase als förderlich. Die Verfahrensweise der iterativen **Szenarioentwicklung** im Verlauf der Übungsvorbereitung zwischen den eingerichteten Projektgruppen der Länder und des Bundes hat sich ebenfalls als sinnvoll erwiesen. Für die Szenarioentwicklung entscheidend waren die so genannten Drehbuchkoordinatorentreffen, die als intensive Arbeitssitzungen der Drehbuchkoordinatoren des Bundes und der Länder wiederholt durchgeführt wurden.

Wie schon bei den vorangegangenen Übungen hat sich die Einrichtung einer **Arbeitsgemeinschaft LÜKEX**, in der Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher Übungsbeteiligter repräsentiert sind, bewährt. Weiterhin sind die parallel zur Vorbereitung der Übung durchgeführten **Themenworkshops** hervorzuheben.

Empfehlungen zur Vorbereitungsphase des LÜKEX-Prozesses

- › Bund, Länder und KRITIS-Unternehmen sollten bei der Entwicklung des Übungsszenarios noch enger zusammenarbeiten, um eine stärkere Zusammenführung, Verdichtung und kompaktere Gestaltung des Gesamtszenarios zu gewährleisten. Das Gesamtszenario sollte sich wie bisher an den Eckpunkten des Grobszenarios im Übungsrahmen orientieren. Allen Beteiligten sollten frühzeitig ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet werden.
- › Die wissenschaftliche Begleitung der Übung durch Bildungs- und Forschungseinrichtungen und die enge Einbindung der Schutzkommission sollten beibehalten werden.



Abb. 16: Detailplanungen für die zeitliche Abfolge des Übungsszenarios.

Themenworkshops

Im Sinne der Nachhaltigkeit dienen die Themenworkshops vorwiegend der Beschäftigung mit dem in der LÜKEX aufgeworfenen Thema über den Übungszyklus hinaus. Um dies zu erreichen, ist die Veranstaltungsreihe grundsätzlich – unabhängig von einer Übungsbeteiligung – allen potentiell vom Übungsszenario mittelbar Betroffenen und interessierten Fachleuten zugänglich. Themenworkshops eignen sich dementsprechend zur Wissensvermittlung und zur vertieften Auseinandersetzung mit ausgewählten Aspekten des Übungsszenarios ebenso wie zur Vernetzung und Sensibilisierung von Fachpersonal. Sie sind ein ergänzendes Mittel und begleitender Prozess um fachliche Diskurse auch über das eigentliche Übungsthema hinaus anzustoßen. Gleichzeitig dienen Themenworkshops zur Gewinnung von Impulsen für die Szenarioentwicklung der LÜKEX-Übung.

4.3 Übungsdurchführung

Das Szenario und die Übungsdurchführung wurden von den Übenden weitgehend als realistisch empfunden und während der Kernübungstage am 27. und 28. November 2013 entsprechend bearbeitet. Die Schaffung eines Szenarios mit großer Detailtiefe war zwar aufwändig, hat jedoch von Beginn an für die erforderliche Realitätsnähe gesorgt.

Bereits im Vorfeld der Übung haben erste Sitzungen der übenden Stäbe (so genannte **Planbesprechungen**) in bewährter Weise als Auftakt der Übungsdurchführung stattgefunden. Hier wurden bereits Maßnahmen erörtert und Entscheidungen getroffen, die die Übungslage und das Gesamtgeschehen während der Übungstage beeinflussten. Die **Gliederung der Übungssteuerungsorganisation**¹⁴ in die Zentrale Übungssteuerung und dezentrale Übungssteuerungen sowie Rahmenleitungsgruppen hat sich bewährt. Es zeigte sich, dass die technische Ausstattung der Übungssteuerungsorganisation zur Durchführung des Übungsvorhabens auf Bundes-, Länder- und Unternehmensebene grundsätzlich geeignet war. Die Übung ist technisch reibungslos abgelaufen. Die während der Übungstage eingesetzten IT-Anwendungen liefen während der Durchführungsphase stabil.

Um die Übungsteilnehmerinnen und -teilnehmer so realistisch wie möglich in die Übungslagen einzuführen, wurden fiktive TV-Sendungen im Stil einer Nachrichtensendung produziert. Diese **LÜKEX-TV-Sendungen** wurden insgesamt positiv bewertet. Die Beiträge haben durch ihre professionelle Gestaltung erheblich zur Motivation der Übenden und zur Realitätsnähe des Szenarios beigetragen. Anders als in realen TV-Formaten wie Brennpunktsendungen



Abb. 17: Arbeitsplatz in der Zentralen Übungssteuerung in Bad Neuenahr-Ahrweiler.

lag der Schwerpunkt jedoch auf den Statements der beteiligten Schlüsselpersonen. Die **LÜKEX-Radio-Sendungen** als aktuelles Medium wurden gut angenommen, die Bereitschaft zu Live-Interviews bestand durchgängig.

Die **Printmedien** bildeten während der Übung den Schwerpunkt der Pressearbeit. Anzahl und Struktur haben zur realitätsnahen Atmosphäre beigetragen. Für die LÜKEX 13 ist die Einbeziehung von **Social Media** als Instrument der Krisenkommunikation sowie als Plattform für die Darstellung von Bevölkerungsreaktionen im Vergleich zu den vorangegangenen Übungen nochmals erweitert worden. Über den für die Darstellung des Medienspiels genutzten Server war es den Übenden möglich, eigene Social-Media-Auftritte einzurichten und aktiv zu beüben.

14] Siehe zur näheren Erläuterung von Aufbau und Funktion der Übungssteuerungsorganisation: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.) (2011): Leitfaden für strategische Krisenmanagement-Übungen, Bonn, URL: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Leitf_KM_Uebung.pdf [21.05.2014].

Empfehlungen zur Durchführungsphase des LÜKEX-Prozesses

- › Bei den LÜKEX-TV-Sendungen sollte insgesamt eine realitätsnahe, ausgewogene Gewichtung aus Lagedarstellungen, Statements und Fachinformationen angestrebt werden.
- › Bezogen auf die Printmedien sollte geprüft werden, ob die Anzahl der Artikel zu Gunsten von direkten Anrufen von Journalisten bei Pressestellen reduziert werden kann. Die Pressespiegel sollten häufiger als bisher verschickt werden.
- › Die Zusammenarbeit zwischen dem Nationalen Medienzentrum und den dezentralen Übungssteuern sollte verstärkt werden.
- › In zukünftigen Übungen ist zu prüfen, wie die Kommunikation mit den Übenden durch Social Media insgesamt noch interaktiver gestaltet werden kann. Dabei sollten auch die Wechselwirkungen zwischen den „klassischen“ Medien und Social Media abgebildet werden. Die Inhalte des einen Bereichs sollten vom anderen Bereich aufgegriffen werden und umgekehrt.

Das fiktive Medienspiel – wichtiges Instrument zur Erprobung der Krisenkommunikation

Zu diesem Zweck wird für die Übungen eine virtuelle Medienlandschaft entwickelt, die sich so realitätsnah wie möglich an der tatsächlichen Medienlandschaft Deutschlands orientiert. Während der Übungsdurchführung wird in der Zentralen Übungssteuerung aus professionellen Medienfachleuten und Journalisten das Nationale Medienzentrum, gebildet. Es spielt spezifische, auf die Drehbuchentwicklung abgestimmte Medieneinlagen ein: Agenturmeldungen; Berichte und Kommentare regionaler und überregionaler Zeitungen; Hörfunkbeiträge; Anfragen von Journalisten und Bürgern. Auf Grund ihrer zunehmenden Bedeutung wurden bei LÜKEX 13 auch besonders die Sozialen Medien in das virtuelle Medienspiel eingebracht. Dazu wurden verschiedene Kanäle wie Soziale Netzwerke oder Mikroblogs simuliert und von den Übenden genutzt.



Abb. 18: Screenshot aus einer LÜKEX-TV Sendung mit dem Tageschau-Sprecher Thorsten Schröder zur fiktiven Krankheitslage.

Reale Medienarbeit zur LÜKEX 13

Die Übungsdurchführung zur LÜKEX 13 wurde durch ein reales Presseprogramm begleitet, welches auf große Resonanz stieß. Nach einer gemeinsamen Pressekonferenz mit den Präsidenten des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, des Bundesinstituts für Risikobewertung, des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und des Robert Koch-Institutes konnten die 19 Medienvertreterinnen und -vertreter (zwei Agenturen, zwei Fernsehsender, zwei Hörfunksender, drei Vertreterinnen und Vertreter der Fachpresse sowie zehn Vertreterinnen und Vertreter von Printmedien) Einzelinterviews mit den Präsidenten führen. Anschließend wurde ein geführter Presserundgang in der Zentralen Übungssteuerung angeboten. Pressevertreterinnen und -vertreter, die nicht an der Pressekonferenz teilnehmen konnten, erhielten bereits im Vorfeld Informationsmaterial. Darüber hinaus konnten Informationen von der Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (mit Bildstrecke) abgerufen werden.



Abb. 19: BBK Präsident Unger beim Interview bei der Pressekonferenz im Rahmen der Übung.

Begleitprogramm LÜKEX 13

Um dem Besucherinteresse an Krisenmanagementübungen Rechnung zu tragen, fand zeitgleich zu den Kernübungstagen ein Besucherprogramm zur Übung (Begleitprogramm LÜKEX 13) statt. Dazu haben Referentinnen und Referenten aus dem In- und Ausland zur Übungsthematik vorgetragen und sich in Diskussionsrunden zu verschiedenen Aspekten rund um das Übungsgeschehen ausgetauscht. Das Begleitprogramm LÜKEX 13 ist von rund 80 Besuchern und Vortragenden aus dem In- und Ausland zum Informationsaustausch und zur fachlichen Weiterbildung genutzt worden. Außerdem wurde die Gelegenheit gegeben, den Übungsverlauf aus der Perspektive der Zentralen Übungssteuerung an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Liveübertragungen mitzuverfolgen.



Abb. 20: Blick in einen Übertragungswagen während der Live-Schaltungen für das Begleitprogramm.



Abb. 21: Das Begleitprogramm LÜKEX 13 mit Fachvorträgen zur Übungsthematik und Diskussionsrunden zu verschiedenen Aspekten des Übungsthemas.

4.4 Übungsauswertung

Der qualitative Ansatz zur Übungsauswertung durch Nutzung unterschiedlicher Mittel und Erkenntnisquellen hat sich grundsätzlich bewährt. Es hat sich gezeigt, dass bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase Erkenntnisse gewonnen werden können, die strukturiert gesammelt und verstärkt der Übungsauswertung zugeführt werden können. Durch den Einsatz von Übungs-

beobachterinnen und -beobachtern während der Übungsdurchführung konnten wertvolle Informationen über die Arbeit der übenden Stäbe für die Übungsauswertung gewonnen werden. Bezüglich der Konzeption und Nutzung der verwendeten Online-Fragebögen für Erkenntnisse aus den Kernübungstagen wurde Optimierungspotential erkannt.

Empfehlungen zur Auswertungsphase des LÜKEX-Prozesses

- › Das Rahmenkonzept zur Übungsauswertung sollte praxisnah weiterentwickelt und kommuniziert werden, damit bei den Beteiligten möglichst frühzeitig Klarheit über ihre Rolle bei der Auswertung herrscht.
- › Die Online-Fragebögen sollten vor allem in Bezug auf Nutzerfreundlichkeit weiterentwickelt werden.
- › Es sollte geprüft werden, ob und wie die Wissenschaft stärker in die Auswertung eingebunden werden kann.
- › Eine konsequente Fortführung von im Verlauf der Übung begonnenen Initiativen und die zielgerichtete Nutzung von Erkenntnissen und Befunden im Rahmen der Nachhaltigkeit aus dem LÜKEX-Prozess sollten künftig verstärkt verfolgt werden.

5.

Fazit

Die sechste länderübergreifende Krisenmanagement-Übung LÜKEX 13 ist erfolgreich verlaufen. Hervorzuheben ist die ernsthafte und engagierte Mitwirkung aller Übungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aus dem staatlichen und privaten Bereich sowie die stringente zielführende Behandlung anstehender Probleme.

Das Hauptziel, das bereichsübergreifende Krisenmanagement des Bundes und der Länder sowie betroffener Wirtschaftsunternehmen in einer außergewöhnlichen biologischen Gefahrenlage auf Verbesserungspotentiale zu prüfen, ist erreicht worden. Die Zusammenarbeit der betroffenen Bereiche Gesundheit, gesundheitlicher Verbraucherschutz und Innere Sicherheit verlief im Wesentlichen gut; auch die Einbindung internationaler Akteure ist gut gelungen.

Optimierungspotential ist insbesondere im Bereich des Ressourcenmanagements (zum Beispiel bei Laborkapazitäten) und der Aufgabenzuweisung an Bund-Länder-Gremien sowie in der internen und externen Kommunikation erkannt worden. Die Frage der Annahme und Entsorgung (absichtlich) kontaminierter Lebensmittel muss sowohl rechtlich als auch fachlich geprüft werden. Die mögliche Rolle der Giftinformationszentren im Krisenmanagement des Bundes und der Länder bleibt im Nachgang

der Übung zur prüfen. Auch die Klarstellung der Meldepflicht bei Toxinvergiftungen, die weitere Verbesserung der Surveillance und die Erarbeitung von Empfehlungen und Leitfäden zum Management außergewöhnlicher biologischer Gefahrenlagen sind als wichtige Handlungsfelder erkannt worden.

Im Sinne der Nachhaltigkeit sollte die systematische Umsetzung der Übungserkenntnisse, insbesondere der sich anschließenden Empfehlungen, ein wesentlicher Schwerpunkt nachfolgender Aktivitäten sein. Darüber hinaus wird zusätzlich die Vermittlung der Erkenntnisse in Fachkongressen und Fortbildungsmaßnahmen bei den Bildungseinrichtungen des Bundes und der Länder angeregt.

In Teilbereichen sollten zur Vorbereitung auf die Bewältigung von biologischen Gefahrenlagen auch (operative) Übungen durchgeführt werden, um das Zusammenspiel der betroffenen Behörden bereichsübergreifend weiterzuentwickeln. Einige Übungsergebnisse eignen sich darüber hinaus auch für weitergehende Fachgutachten oder die begleitende Sicherheitsforschung. Im politischen Raum sollte die Frage geprüft werden, in welchem Umfang und in welcher Weise Risiken aus biologischen Gefahrenlagen gegenüber der Bevölkerung kommuniziert werden sollten.

6.

Anlagen

A Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, biologisch, chemisch	GMLZ	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	HUS	Hämolytisch-urämisches Syndrom
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	IGV	Internationale Gesundheitsvorschriften
BMG	Bundesministerium für Gesundheit	INFOSAN	International Food Safety Network
BMI	Bundesministerium des Innern	IT	Informationstechnik
CBRN	Chemisch, biologisch, radiologisch, nuklear	KRITIS	Kritische Infrastrukturen
DG SANCO	European Commission Directorate General for Health and Consumers	LÜKEX	Länderübergreifende Krisenmanagementübung/ Exercise
EHEC	Enterohämorrhagische <i>Escherichia coli</i>	LÜKEX 13	Länderübergreifende Krisenmanagementübung/ Exercise 2013
EWRS	Early Warning and Response System	RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
FAQ	Frequently Asked Questions – Häufig gestellte Fragen	RSS	Really Simple Syndication
FIS-VL	Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit		

B Impressum

Auswertungsbericht „LÜKEX 13“

Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen

Herausgeber:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
Referat I.6 – Ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen, LÜKEX
Provinzialstraße 93
53127 Bonn

Ansprechpartner:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
Projektgruppe LÜKEX Bund
Geschäftsstelle
Provinzialstrasse 93
53127 Bonn

E-Mail: luekex.info@bbk.bund.de

Telefon: +49 (0)228 99550-5610/11

Telefax: +49 (0)228 99550-5630



Stand: 06/2014

Druck: BBK

Graphische Gestaltung:

Bernd Kreuder | Online- und Printmedienproduktion, Bonn – www.kreuder.eu

Urheberrechte:

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.

Bildnachweis:

Titelbild		Quelle: BBK
Seite 2	Abb. 1	Quelle: © fotolia.de/ aycatcher
Seite 8	Abb. 2	Quelle: BBK
Seite 14	Abb. 3	Quelle: BBK
Seite 19	Abb. 4	Quelle: © Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin
Seite 19	Abb. 5	Quelle: © KNSYphotographie
Seite 20	Abb. 6	Quelle: © Innenministerium Thüringen
Seite 20	Abb. 7	Quelle: BBK
Seite 22	Abb. 8	Quelle: © Bundesministerium des Innern
Seite 23	Abb. 9	Quelle: © M. Mutzberg
Seite 28	Abb. 10	Quelle: BBK
Seite 29	Abb. 11	Quelle: BBK
Seite 30	Abb. 12	Quelle: © M. Mutzberg
Seite 33	Abb. 13	Quelle: A. Hermens/ BBK
Seite 38	Abb. 14	Quelle: © Fotolabor/ Robert Koch-Institut
Seite 40	Abb. 15	Quelle: R. Burmeister
Seite 50	Abb. 16	Quelle: © M. Mutzberg
Seite 52	Abb. 17	Quelle: A. Hermens/BBK
Seite 53	Abb. 18	Quelle: R. Burmeister
Seite 54	Abb. 19	Quelle: © M. Mutzberg
Seite 55	Abb. 20	Quelle: A. Hermens/ BBK
Seite 55	Abb. 21	Quelle: © M. Mutzberg

