

Auswertung

der dritten
länderübergreifenden
Krisenmanagementübung

„LÜKEX 2007“

der
Projektgruppe LÜKEX

Inhaltsverzeichnis:

- 1 Länderbeteiligung bei den Übungen LÜKEX 04 – 07
- 2 Konzept der Übungsserie LÜKEX
- 3 Übungsanlage und Teilnehmer LÜKEX 07
- 4 Szenarien LÜKEX 07
- 5 Modellierung der Auswirkungen einer Pandemie in Deutschland
- 6 Beurteilung der Übung LÜKEX 07
- 7 Empfehlungen / Handlungsoptionen
 - a. in Bundesländern
 - b. im Bereich der Bund-Länderzusammenarbeit
 - c. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
 - d. Public Private Partnership
- 8 Ausblick LÜKEX 2009

1 Länderbeteiligung bei den Übungen LÜKEX 04 – 07



2007

2004

2005

2004+2005

2 Konzept der Übungsserie LÜKEX

- Länder- und Ressortübergreifende Stabsrahmenübung auf strategischer Ebene unter Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger
- Im Mittelpunkt der Übung stehen das Beüben der Krisen- / Verwaltungsstäbe auf der Ebene der Landesregierungen und deren koordiniertes Zusammenwirken mit der Bundesregierung
- Ziel ist eine enge Verzahnung der polizeilichen und nicht polizeilichen Gefahrenabwehr sowie des öffentlichen und privaten Sektors (PPP)
- Nutzung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit als wichtiges Instrument des strategischen Krisenmanagements
- Auf- und Ausbau von interdisziplinären Netzwerken
- Neue Übungskultur oberhalb operativ-taktischer Ebene
- Umsetzung Erkenntnisse in Optimierung der Strukturen und Verfahren sowie in Forschungsvorhaben und Einzelprojekte

3 Übungsanlage und Teilnehmer LÜKEX 07

Die LÜKEX 2007 war die dritte länderübergreifende Krisenmanagementübung nach 2004 und 2005; damit haben alle Bundesländer an LÜKEX-Übungen teilgenommen. 2007 wurden bundesweit ca. 3.000 Personen in Bund/Länder/Gemeinden und Unternehmen der Wirtschaft in die Übung einbezogen.

Länder:

- Bremen
- Hamburg
- Mecklenburg-Vorpommern
- Rheinland-Pfalz
- Saarland
- Thüringen
- Sachsen-Anhalt

Ressorts:

- Bundeskanzleramt BK
- Bundesministerium des Innern BMI
- Bundesministerium für Gesundheit BMG
- Bundesministerium der Verteidigung BMVg
- Auswärtiges Amt AA
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz BMELV
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung BMVBS
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit BMU
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie BMWi
- Bundesministerium der Justiz BMJ
- Bundesministerium der Finanzen BMF
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales BMAS
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung BP

Wirtschaft, Unternehmen und Spitzenverbände / Beispiele:

- Pharma/Medizin: Bundesvereinigung deutscher Apothekerverbände, Bundesärztekammer, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Bundesverband der Arzneimittelhersteller, Bundesverband des pharmazeutischen Großhandels - PHAGRO - e. V., Deutsches Rotes Kreuz
- Energie: EnBW Energie Baden-Württemberg AG, RWE,
- Banken: Bundesbank, Deutsche Bank, Commerzbank
- Transport: Schenker Deutschland AG
- Landwirtschaft: Deutscher Bauernverband, Milchindustrie Verband e.V.
- Kommunikation: Arcor, O2 (Germany), Deutsche Telekom
- Lebensmittel: Tengelmann/Kaiser

4 Szenarien LÜKEX 07

Grundlegende Übungsannahme war eine Influenza-Pandemie mit weit reichenden gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen (im Wesentlichen: Gesundheitswesen, Versorgung, öffentliche Sicherheit, Banken).

Die Auswahl des **Szenarios - Pandemie** - war im besonderen Maße geeignet, auf der Basis der aktuell geführten Diskussion zur Vorsorge auf eine denkbare Influenza-Pandemie nunmehr auch einem breiteren Kreis von operativ Verantwortlichen in das mit der Thematik zu befassen. Den Beteiligten in Bund und Ländern wurde die Notwendigkeit eines möglichst bundeseinheitlichen Vorgehens in einer flächendeckenden Schadenlage aufgezeigt und zugleich wurden die im BMI eingerichteten ereignisunabhängigen Krisenmanagementstrukturen überprüft.

Aus Sicht des BMI bestand eine hohe Konsensbereitschaft des Bundes und der Länder in dieser flächendeckenden Schadenslage bundeseinheitliche Lösungen anzustreben.

1. Pandemiewelle (1. Übungstag)

- Hat Europa und Deutschland erreicht.
- Weltweite krisenhafte Entwicklung.
- Aus-/Überlastung des öffentlichen/privaten Gesundheitswesens.
- Gravierende Auswirkungen in Schlüsselbereiche des gesellschaftlichen Lebens (Versorgung / Verkehr/Sicherheit/etc).
- Krisenmanagement in Bund und Ländern hochgefahren.

2. Pandemiewelle (2. Übungstag)

- Hat Asien erfasst und breitet sich nach Westen aus.
- „Nachsorgemaßnahmen“ 1. Welle.
- Erfahrungen der 1. Welle sind umzusetzen.
- zusätzliche Präventionsmaßnahmen sind zu koordinieren.
- Enge internationale Zusammenarbeit.

5 Modellierung der möglichen Auswirkungen einer Pandemie in Deutschland

Szenario	Morbidität	Arztbesuche	Stationäre Patienten	Todesfälle
I	15%	6,5 Millionen	190,000	51,000
II	30%	13 Millionen	370,000	102,000
III	50%	22 Millionen	620,000	172,000
Saisonale Influenza	?	~2-4 Millionen	~20,000	~10,000

Insgesamt Erkrankte ca. 27.000.000

6 Beurteilung der Übung LÜKEX 07

- Die Übungsserie LÜKEX hat sich als ein wirksames Instrument erwiesen, um über ausgewählte Szenarien die generelle Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Krisenbewältigung zu beüben und damit das Bewusstsein für ein gemeinsames Handeln zu schärfen.
- Die Übungslage wurde in allen Bereichen und auf allen Ebenen mit Ernsthaftigkeit und Engagement umgesetzt. Die Krisenstäbe von Bund und Ländern wurden durchgängig persönlich von der politischen Ebene geleitet.
- Die intensive Einbindung der Wirtschaft in Vorbereitung und Durchführung ist ein Garant für eine erfolgreiche gemeinsame Lagebewältigung. Aus der Wirtschaft waren 50 Unternehmen und Organisationen beteiligt.
- Die wesentlichen Erfolge zur Optimierung der Strukturen und ablauforganisatorischen Regelungen bis hin zu Kabinettentscheidungen in einzelnen Ländern wurden im Rahmen des 14 Monate umfassenden Vorbereitungsprozesses auf die eigentliche Übung erzielt (fünf zentrale Workshops, spezielle Workshops zu Einzelthemen (Presse, Hafen und Flughäfen), rund 80 Gesprächen in den teilnehmenden Ländern).
- LÜKEX 07 hat zu einer Weiterentwicklung der Pandemieplanung in Deutschland und zu einer breiten Bewusstseinsbildung für das Thema Pandemievorsorge beigetragen. Die nationale Pandemieplanung hat sich für den Gesundheitsbereich grundsätzlich bewährt. Die Planungen für den Bereich der nicht-medizinischen Gefahrenabwehr zeigten Verbesserungsbedarf.
- Der gemeinsam vom BMI und BMG geleitete Krisenstab hat sich strukturell und organisatorisch uneingeschränkt bewährt (erstmalige Einberufung). Fachberater und Wissenschaftler aus den Ressorts waren ständig beteiligt. Strukturelles und organisatorisch-technisches Optimierungspotential wurde erkannt und umgesetzt.
- Die während der Übung einberufene Interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder hat sich auf der Grundlage ihrer neuen Geschäftsordnung (IMK Beschluss 31.05/01.06 - Beschluss Bundeskabinett

22.08.2007) als wichtige Ergänzungsfunktion für das bestehende System des Krisenmanagements bewährt.

- Die Übungsziele für die **Presse und Öffentlichkeitsarbeit** – das Erkennen ihrer strategischen Bedeutung im Krisenmanagement und das Entwickeln einer kohärenten, abgestimmten Informationspolitik und Kommunikationsstrategie – sind im Wesentlichen erreicht worden. Leichte Abstriche waren lediglich in einigen wenigen Bereichen, u.a. der direkten Bürgerinformation, zu machen. Insgesamt hat die Übung das Bewusstsein für die Bedeutung dieses Bereiches im strategischen Krisenmanagement weiter geschärft.
- Für die Presse und Öffentlichkeitsarbeit gilt der Grundsatz besonders, dass eine optimale Wirkung nur im „Netzwerk“ zu erzielen ist, also im engen, abgestimmten Zusammenwirken aller Stellen aller Ebenen und Bereiche. Die **Bund-Länder-Zusammenarbeit** der Sprecher und Stabsbereiche PrÖA konnte unter diesem Aspekt gegenüber 2005 deutlich weiter verbessert werden. Dennoch waren – sowohl nach hiesiger Beobachtung als auch nach Feststellung beteiligter Übungsstäbe – gelegentlich Lücken bei der gegenseitigen Information und der Abstimmung zu erkennen.
- Zur Abstimmung der Informationsmaßnahmen im Gesundheitsbereich liegt das dem nationalen Pandemieplan angehängte „Bund-Länder-Konzept zur Risiko- und Krisenkommunikation im Rahmen der Influenza-Pandemieplanung“ im Entwurf vor (Stand: 26. Juli 2007). Der Entwurf hat sich als gute Grundlage für die Endfassung des Konzepts und der darauf aufbauenden Detailmaßnahmen erwiesen.
- In dieser Übung wurde erstmals versucht, psychosoziale Aspekte des Krisenmanagements und Auswirkungen von Entscheidungen auf das Verhalten der Öffentlichkeit in das Szenario aufzunehmen. Es sollte erprobt werden, wie und mit welchen Methoden auf strategischer Ebene eine Analyse der Stimmungslage in und das Verhalten der Bevölkerung erfolgen kann und wie darauf aufbauend adäquate Maßnahmen entwickelt werden können.
- In der Vorbereitung wurde deutlich, dass auf diesem Gebiet der wissenschaftliche Forschungsstand nach wie vor sehr eingeschränkt ist. So wurde deutlich, dass z. B. zu Verlauf und Muster einer Belastungsakkumulation

der Bevölkerung in lang anhalten Bedrohungslagen/existentiellen Krisen und Katastrophen keine belastbaren, aussagekräftigen Erkenntnisse vorliegen.

- **Wirtschaftsunternehmen, Organisationen und Verbände** wurden in einem bisher nicht praktizierten Umfang in die Übung einbezogen. Der Schwerpunkt lag bei Unternehmen und Verbänden, die bereits deutliche Fortschritte in ihrer eigenen Pandemieplanung gemacht haben. Besonders stark waren Betriebe und Verbände des Transport- und Logistikgewerbes, des Lebensmitteleinzelhandels, der Geschäftsbanken sowie der IT- und Kommunikationsbranche eingebunden.
- Die aktive Teilnahme der Unternehmen und Organisationen an Vorbereitung und Durchführung der Übung und die damit verbundenen Aktivitäten ermöglichten die **Sensibilisierung** für Fragen des **Notfallmanagements** und der erforderlichen **pandemiebedingten Maßnahmen** bis in die Vorstandsebene.
- 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“. Seitens der Wirtschaft wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass es keine einheitlichen Regelungen gibt, mit denen einsatzfähiges Personal im Krisenverlauf am Arbeitsplatz gehalten oder anderweitig verfügbares Personal zum Einsatz gebracht werden kann. Außerhalb der Anwendung von Polizei- oder Katastrophenschutzrecht fehlen tragfähige Regelungen für eine **Personalsicherstellung** im Krisenfall in Schlüsselbereichen.
- Insbesondere bundesweit tätige und international aufgestellte Unternehmen fordern **einheitliche, länderübergreifende Maßnahmen und Entscheidungen**, wenn deren Produktions- oder Verteilungsabläufe über Ländergrenzen hinweg davon betroffen sind. Nur so werde sichergestellt, dass z.B. die Grundversorgung (Grundnahrungsmittel) der Bevölkerung oder zwingend erforderliche Dienstleistungen (öffentlicher Verkehr) im notwendigen Umfang aufrechterhalten werden können. Das Beispiel Schulschließungen verdeutlicht, wie die Aufrechterhaltung der Grundfunktionen eines großen Unternehmens nicht nur durch Personalausfälle selbst, sondern auch durch Maßnahmen der Pandemiebewältigung nachhaltig erschwert wird (Mütter müssen Kinder zu Hause versorgen und stehen damit z.B. nicht mehr für den

Arbeitsplatz zur Verfügung). Es fehlen in Deutschland bisher Forschungsprojekte, die die Folgen der entsprechenden Maßnahmen untersuchen und auf deren Basis prognostische Aussagen zum zu erwartenden Personalauswahl getroffen werden könnten.

- Der Einsatz des **ehrenamtlich tätigen Personals** ist in einer flächendeckenden Krise mit besonderen Auswirkungen auf die Arbeits- und Einsatzfähigkeit von Menschen eine besonders kritische Größe. Nicht nur für Hilfsorganisationen stellt sich 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. Hier ist eine zentrale Moderation und Koordinierung schon im Vorfeld gefordert.

- Die Übungssteuerungssoftware **deNIS II^{USA}** konnte aufgrund der sehr kurzen Entwicklungs- und Systemimplementierungszeit erst unmittelbar vor der Übungsdurchführung in Betrieb genommen werden. Sie hat sich im ersten Einsatz grundsätzlich bewährt. Das erkannte Optimierungspotential wird vor der Lükex 2009 umgesetzt.

7 Wesentliche Empfehlungen / Handlungsoptionen

a. Bundesländer

- Herbeiführung von **Kabinettsbeschlüssen** zur Optimierung des Systems der **ressortübergreifenden Krisenmanagementstrukturen** in einzelnen Ländern
- Empfehlung zur durchgängigen Sicherstellung der **Koordination** des ressortübergreifenden Krisenmanagements in außergewöhnlichen Lagen mit bereichsübergreifender Betroffenheit grundsätzlich durch die **Innenressorts** (unbeschadet der durchgängigen fachlichen Ressortzuständigkeit auch in der Krise)
- Prüfung der Anwendbarkeit des im Bund bewährten Modells der **Doppelspitze** in der Leitung des Krisenstabes (BMI/BMG); ggf. auch in der Anwendung für andere Szenarien und Schadenslagen **mit weiteren Ressorts**
- Schaffung von eindeutigen Regelungen zur Vertretung der Länder in der Interministeriellen Koordinierungsgruppe

7 Empfehlungen / Handlungsoptionen

b. Bereich der Bund-Länderzusammenarbeit

- Einführung und Erprobung eines einheitlichen **Meldewesens** im **Bevölkerungsschutz** einschließlich der Definition von Kriterien, die selbstständige Meldepflichten begründen
- Einrichtung eines geschlossenen **Informationsportals** mit Planungsempfehlungen für Krisenmanager im Bereich des Bevölkerungsschutzes und als Plattform für einen in Echtzeit verfügbaren Informationsaustausch im Ereignisfall z.B. von Presseerklärungen der unterschiedlichen Beteiligten.
- Verbesserung der aktiven und permanenten **Bund-Länder-Koordination** im Bereich der **Fachressorts** und Optimierung der Vorbereitung strategischer Entscheidungen der interministeriellen Krisenstäbe durch die Fachressorts.

7 Empfehlungen / Handlungsoptionen

c. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

- Ausbau der **Aus- und Weiterbildung** auf dem Gebiet der **strategischen Krisenkommunikation**, um die Unterstützung der politisch-administrativen Leitung des Krisenmanagements durch die Stabsbereiche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PrÖA) zu optimieren.
- Mit Blick auf die Schlüsselrolle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im strategischen Krisenmanagement und die generelle Lage, dass das **Personal der PrÖA** vielfach eine „Engpassressource“ ist, scheint es ratsam hier generell eine Vorsorge zur **personelle Aufstockung** für den Krisenfall zu treffen.
- Die Entscheidungsträger und deren Stäbe sollten für **katastrophenpsychologische und –soziologische Sachverhalte** stärker sensibilisiert werden und entsprechende Auswirkungen weit reichender Entscheidungen (z.B. Impfstrategie) auf das Verhalten von Presse und Bevölkerung umfassender in die Entscheidungsvorbereitung einbeziehen.
- Der Forschungsstand zu katastrophenpsychologischen Fragestellungen sollte durch die Initialisierung entsprechender Forschungsprojekten erweitert werden.
- Die **aktive „PrÖA real“** sollte bei zukünftigen Übungen – abgestimmt auf das jeweilige Übungsszenario – grundsätzlich beibehalten werden und ggf. dadurch intensiviert werden, dass reale Pressevertreter gezielt in Vorbereitung und Durchführung einbezogen werden.

7 Empfehlungen / Handlungsoptionen

d. Public Private Partnership

- Insbesondere im Bereich der **Grundversorgung der Bevölkerung** wird noch gemeinsamer Planungsbedarf mit dem Bund, den Ländern und dem Lebensmitteleinzelhandel zur Abstimmung koordinierter Maßnahmen gesehen. Durch die zunehmende „just in time“- Belieferung würden Transportausfälle (Personalmangel) schnell zu Versorgungsausfällen oder -verzögerungen führen.
- „**Krisenmanagement**“ als festen Bestandteil der **Aus- und Weiterbildung der Führungskräfte** der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaftsunternehmen verankern
- Die Einbindung der privaten **Betreiber kritischer Infrastrukturen** in das **Netzwerk** eines bereichsübergreifenden **Krisenmanagements** ist zwingend erforderlich und weiter auszubauen.

8 Ausblick LÜKEX 2009

Die konzeptionelle Planung und Vorbereitung für die LÜKEX 09 (09./10. Dezember 2009) haben bereits begonnen. Im Szenario vorgesehen sind terroristischen Anschlägen / Anschlagsdrohungen unter Verwendung von konventionellen, chemischen und radioaktiven Stoffen. Die Länder Berlin, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben im AKV ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet. Die Einbindung aller anderen Bundesländer ist durch Reaktionsgruppen im jeweiligen Land geplant.

Vorrangiges Übungsziel der LÜKEX 09 ist die Verbesserung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Krisenmanagements im Vorfeld und nach einem Schadenseintritt durch das Beüben der Krisenstäbe auf der administrativ-politischen Entscheidungsebene.