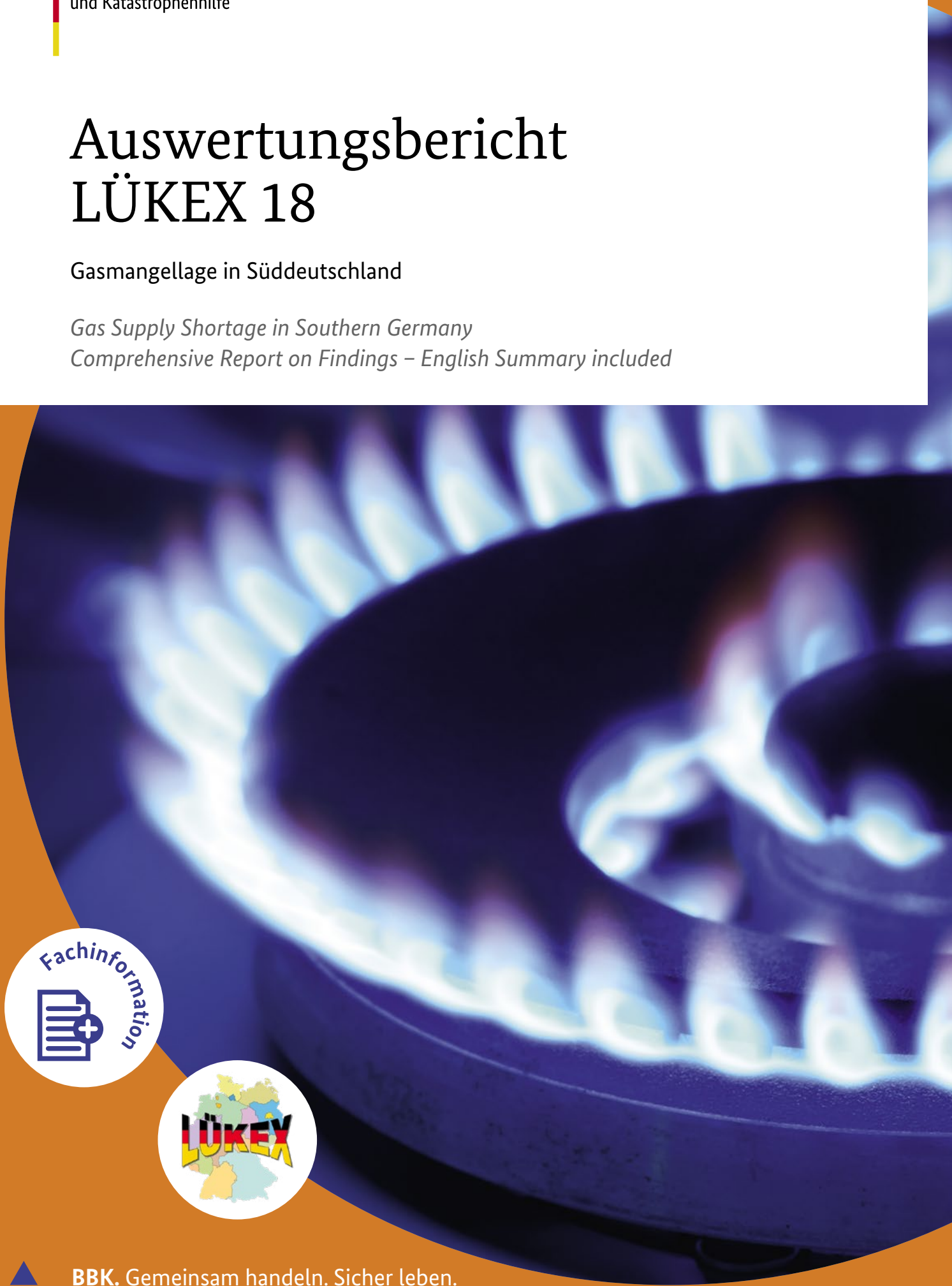
Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Auswertungsbericht LÜKEX 18

Gasmangellage in Süddeutschland

Gas Supply Shortage in Southern Germany
Comprehensive Report on Findings – English Summary included



Fachinformation

LÜKEX

Auswertungs-bericht LÜKEX 18

Fachinformation

Stand: Juli 2019

Titelbild: Nikamata/Getty Images

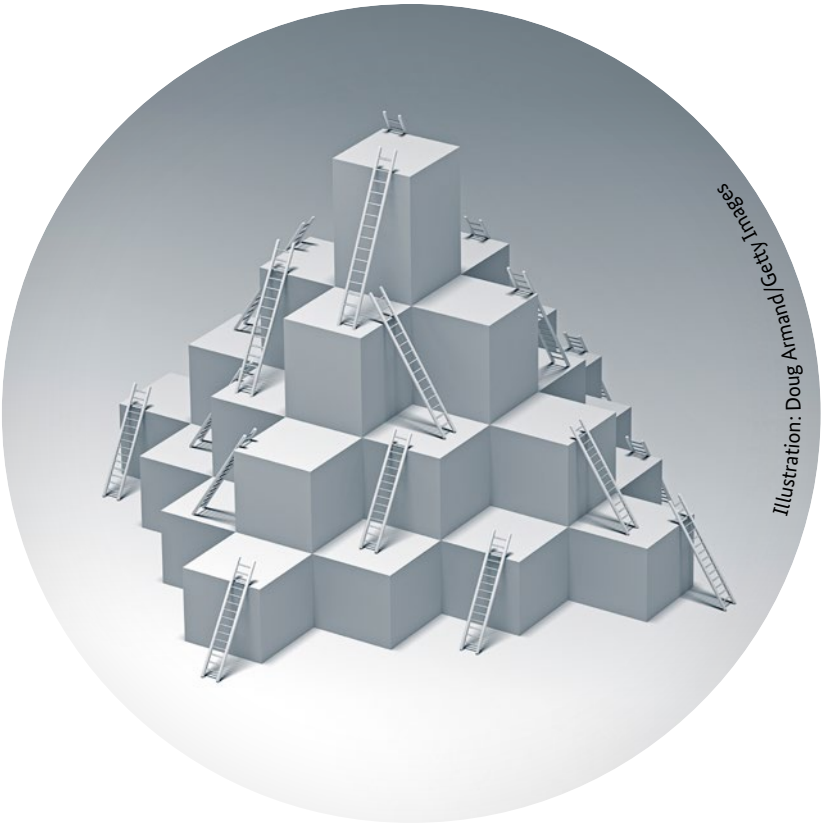


Illustration: Doug Armand/Getty Images

„Alle Hindernisse und Schwierigkeiten sind Stufen, auf denen wir in die Höhe steigen."

Friedrich Nietzsche

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

stellen Sie sich vor: in Deutschland herrschen seit Wochen zweistellige Minusgrade und genau in diesem Zeitraum wird die Gasversorgung in Deutschland knapp. Wieder einmal ein „Horrorszenario“, das sehr unwahrscheinlich aber dennoch denkbar ist. Genau aus diesem Grund war dies Ausgangslage für die LÜKEX 18, mit der erneut das gesamtstaatliche Krisenmanagement unter der Annahme eines „Worst-Case-Szenarios“ in Deutschland beübt worden ist.

Foto: Bildkraftwerk/Bernd Lammel

Aus den Erfahrungen des Elbehochwassers im Jahr 2002 haben die Verantwortlichen von Bund und Ländern u.a. die Konsequenz gezogen, dass gemeinsame Übungen auf der strategisch-politischen Ebene im föderalen Staat mit seiner besonderen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwingend erforderlich sind. Deshalb erhielt das 2004 wieder errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katstrophenhilfe (BBK) den Auftrag, noch im Jahr seiner Entstehung die erste LÜKEX durchzuführen, die ich somit von Beginn an begleiten durfte. Auch damals wurde im Süden Deutschlands eine extreme Wetterlage mit – was vielen eigentlich kaum denkbar erschien – dem Ausfall Kritischer Infrastrukturen, hier der Stromversorgung, zu Grunde gelegt. Die damals gewonnenen Erkenntnisse waren für alle Beteiligten von großem Nutzen. Dass ein solches Szenario Realität werden kann, zeigte sich schon ein Jahr später im Münsterland.

Nachdem die Durchführung der LÜKEX 2015 aufgrund der Belastung der Länder durch die Koordinierung der Aufnahme von Geflüchteten nicht stattfinden konnte, vergingen fünf Jahre ohne erneute Übungsdurchführung bis zur LÜKEX 18 im letzten November. Im vorliegenden Auswertungsbericht hat die Projektgruppe LÜKEX, basierend auf den Erfahrungen aller Übungsbeteiligten, Erkenntnisse zusammengetragen und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet. Ich gehe davon aus, dass diese Übungsergebnisse für Sie ebenso gewinnbringend sind, wie die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen der Übungen zuvor. Schon jetzt lässt sich erkennen, dass viele Übungsbeteiligte bereits mit ersten Umsetzungsmaßnahmen beginnen.

Auch die LÜKEX 18 behandelte wieder ein anspruchsvolles Szenario. In mittlerweile acht Übungen innerhalb von 15 Jahren haben sich Strukturen etabliert und trotzdem können wir nicht von „Übungsroutine“ sprechen. Die vier Phasen der LÜKEX (Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung) in jedem Zyklus ähneln sich und doch müssen sie jedes Mal wieder anders ausgestaltet werden als im vorangegangenen. Der Aufbau der Übung muss genauso dynamisch sein wie das Krisenmanagement auf höchster politischer Ebene in Bund und Ländern, das darin erprobt und trainiert werden soll. Dies liegt insbesondere an veränderten Herausforderungen, beispielsweise stark wachsenden Teilnahmezahlen, sehr unterschiedlichen Szenarien sowie Veränderungen im Bevölkerungsschutz und in politischen Ausrichtungen, dem strategischen Krisenmanagement und der modernen

Krisenkommunikation. Die bisher durchgeführten LÜKEX haben gezeigt, dass ein gemeinsames und koordiniertes Krisenmanagement im Föderalismus sehr wohl möglich ist.

Für das gesamtstaatliche Krisenmanagement und damit für die Sicherheit der Bevölkerung ist LÜKEX ein Zahnrad in einem großen Getriebe.

Für mich persönlich ist diese Länder- und Ressortübergreifende Übung ein sehr gutes Modell dafür, wie das Zusammenwirken innerhalb und zwischen unterschiedlichen behördlichen Stellen (inklusive Sicherheitsbehörden und der Bundeswehr) sowie den privaten Betreibern Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) trainiert und damit intensiviert werden kann. Der Staat ist auf die Zusammenarbeit mit den KRITIS-Betreibern im privaten Sektor angewiesen, um die die Sicherheit und die Daseinsvorsorge der Bevölkerung gewährleisten zu können. Deshalb muss diese Zusammenarbeit „krisenfest", d. h. auch eingeübt sein. Insofern gilt mein besonderer Dank allen Übungsbeteiligten aus diesem Bereich.

Für das BBK ist die Durchführung der LÜKEX eine Kernaufgabe und jede LÜKEX einmal mehr eine Chance, die Kommunikation zwischen den Akteuren zu verbessern und die Koordinierung in Krisenlagen zwischen Bund und Ländern zu optimieren. Aus jeder neuen LÜKEX resultiert für die Planenden und vor allem für das Team dahinter eine neue große Herausforderung, die in der vergangenen Übung ausgezeichnet gemeistert wurde. Insofern bedanke ich mich für das große Engagement Aller während des zweijährigen intensiven und arbeitsaufwändigen Übungszeitraums.

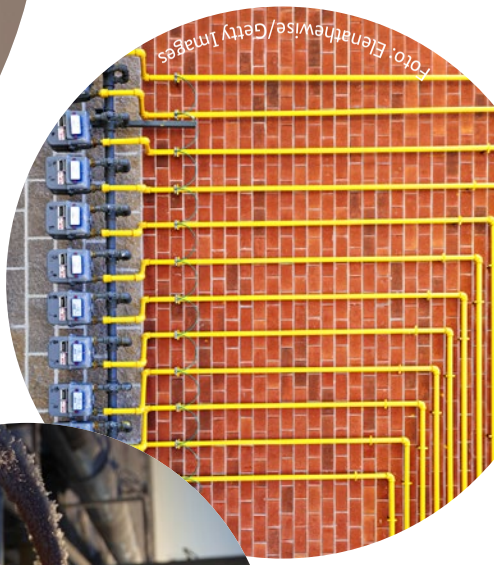
Für das gesamtstaatliche Krisenmanagement und damit für die Sicherheit der Bevölkerung ist LÜKEX ein Zahnrad in einem großen Getriebe.

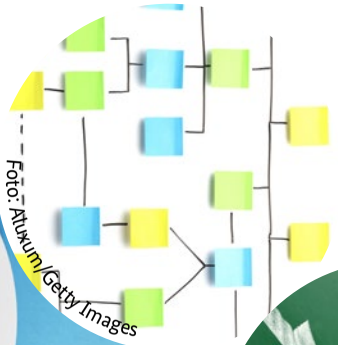
Zuletzt möchte ich noch einen kurzen Blick in die Zukunft werfen. Die Planung der LÜKEX 21 läuft bereits und es zeichnet sich enormes Interesse ab. Nicht zuletzt die anvisierten Themenkomplexe Cybersicherheit, Aufrechterhaltung des Regierungshandelns und die Stromversorgung, aber auch der große Erfolg der Übungsserie LÜKEX erklärt die hohe Anzahl an Beteiligungsmeldungen. Hinzu kommt die aktuelle Diskussion zu diesen Themen in der Bevölkerung.

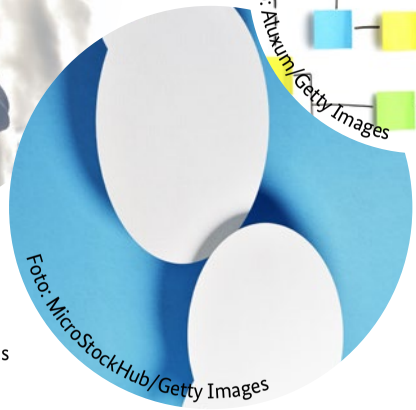
Damit ist bereits jetzt erkennbar, dass eine einzelne LÜKEX nicht als alleinstehende, abgeschlossene Übung behandelt werden kann, sondern im Gesamtkontext der Übungsserie zu betrachten ist. Im Sinne einer nachhaltigen Weiterentwicklung des strategischen Krisenmanagements freue ich mich bereits jetzt auf die LÜKEX 21.

Bonn, im Juli 2019

Christoph Unger, Präsident des BBK







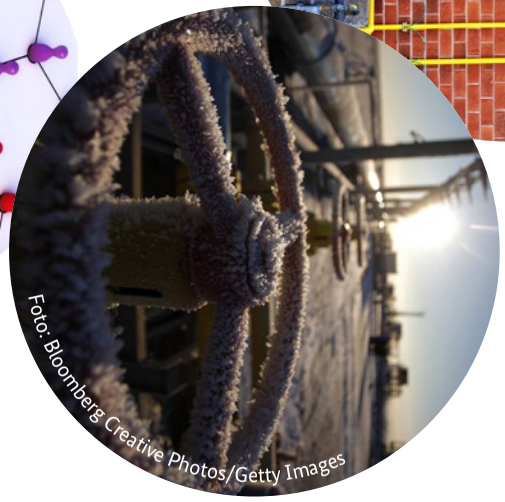


Foto Titelseite: Nikamata/GettyImages
Grafik „Zahnrad“ S. 30, 32, 33, 40, 41, 45, 47, 52, 54, 57, 60, 63, 65, 66, 68: Filo/GettyImages

Inhalt

Vorwort
Von Christoph Unger, Präsident des BBK **4**

1 Einleitung **8**

2 Szenario **12**

3 Übungsbeteiligung **18**

4 Methodik der Übungsauswertung **20**

5 Krisenmanagementbezogene Erkenntnisse; Aufbau- und Ablauforganisation, Stabsarbeit **26**
5.1 Erkenntnisse zur Bund-Länder-Zusammenarbeit 27
5.2 Erkenntnisse auf Bundesebene 29
5.3 Erkenntnisse auf Landesebene 29
5.4 Erkenntnisse zur Koordinierung von Krisenmanagementmaßnahmen zwischen öffentlichem und privatem Sektor 31
5.5 Erkenntnisse zur Stabsarbeit in Bund und Ländern 33

6 Erkenntnisse zum Bereich Krisenkommunikation **34**
6.1 Erkenntnisse im Bereich externe Krisenkommunikation 35
6.2 Erkenntnisse im Bereich „Warnung der Bevölkerung“ 41
6.3 Erkenntnisse im Bereich interne Krisenkommunikation 42
6.4 Erkenntnisse im Bereich Kommunikation zwischen öffentlichem und privatem Sektor 46

7 Fachliche Erkenntnisse zum Bereich Gasmangellage **48**
7.1 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach EnWG 51
7.2 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach EnSiG 53
7.3 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach SoS-Verordnung 54

8 Erkenntnisse zum Bereich Bevölkerungsschutz **58**
8.1 Bevölkerungsverhalten, Selbsthilfefähigkeit und Verhaltenshinweise 59
8.2 Erkenntnisse im Bereich Staat und Verwaltung 61
8.3 Erkenntnisse im Bereich Gesundheitswesen 63
8.4 Erkenntnisse im Bereich Wirtschaft 66
8.5 Erkenntnisse im Bereich Ernährung, Lebensmittel und Futtermittelproduktion (inkl. Tierhaltung) 67

9 Fazit **70**

10 Zusammenfassung / Summary **74**

Literatur 84
Abkürzungsverzeichnis 88
Impressum 91

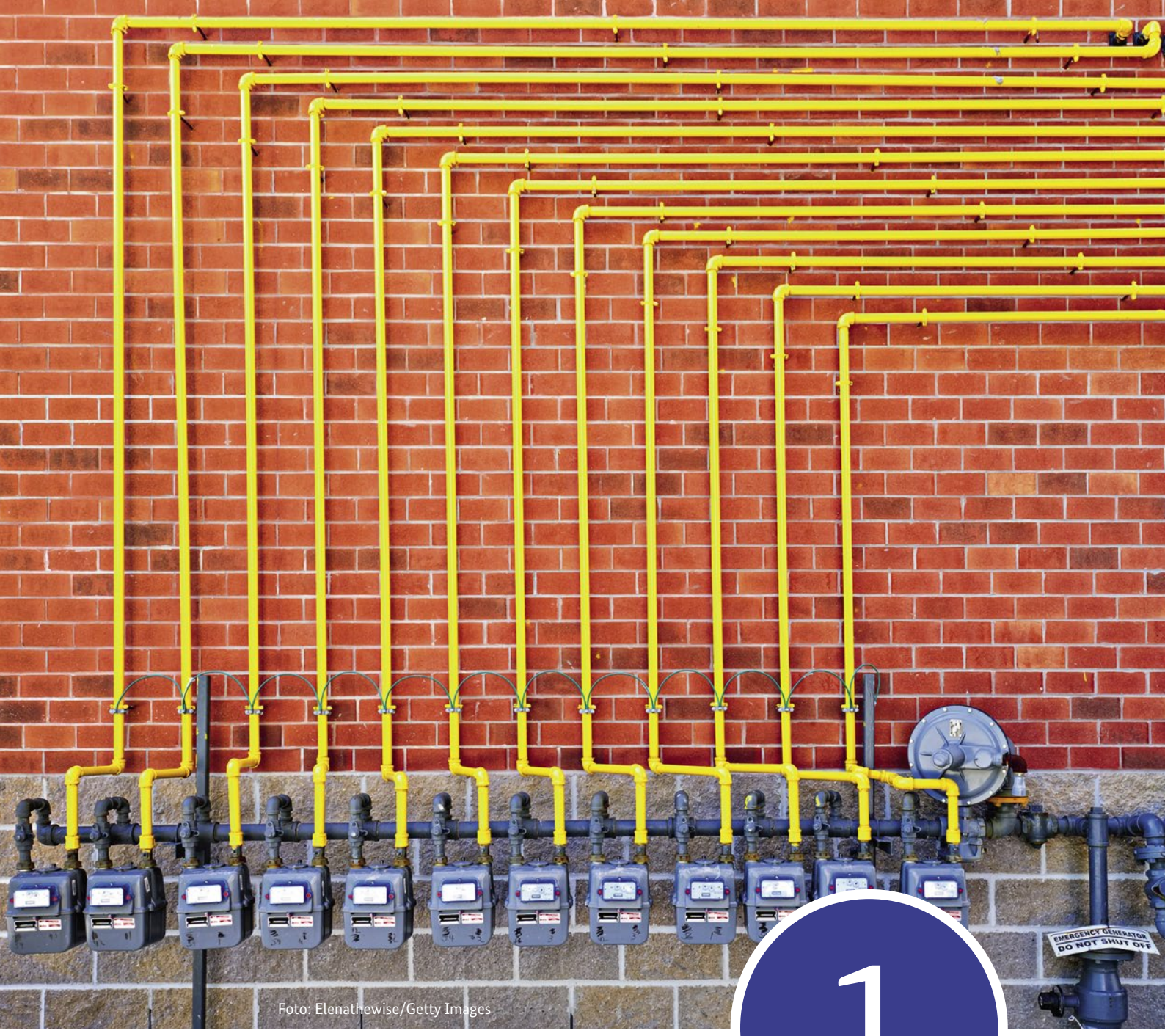


Foto: Elenathewise/Getty Images

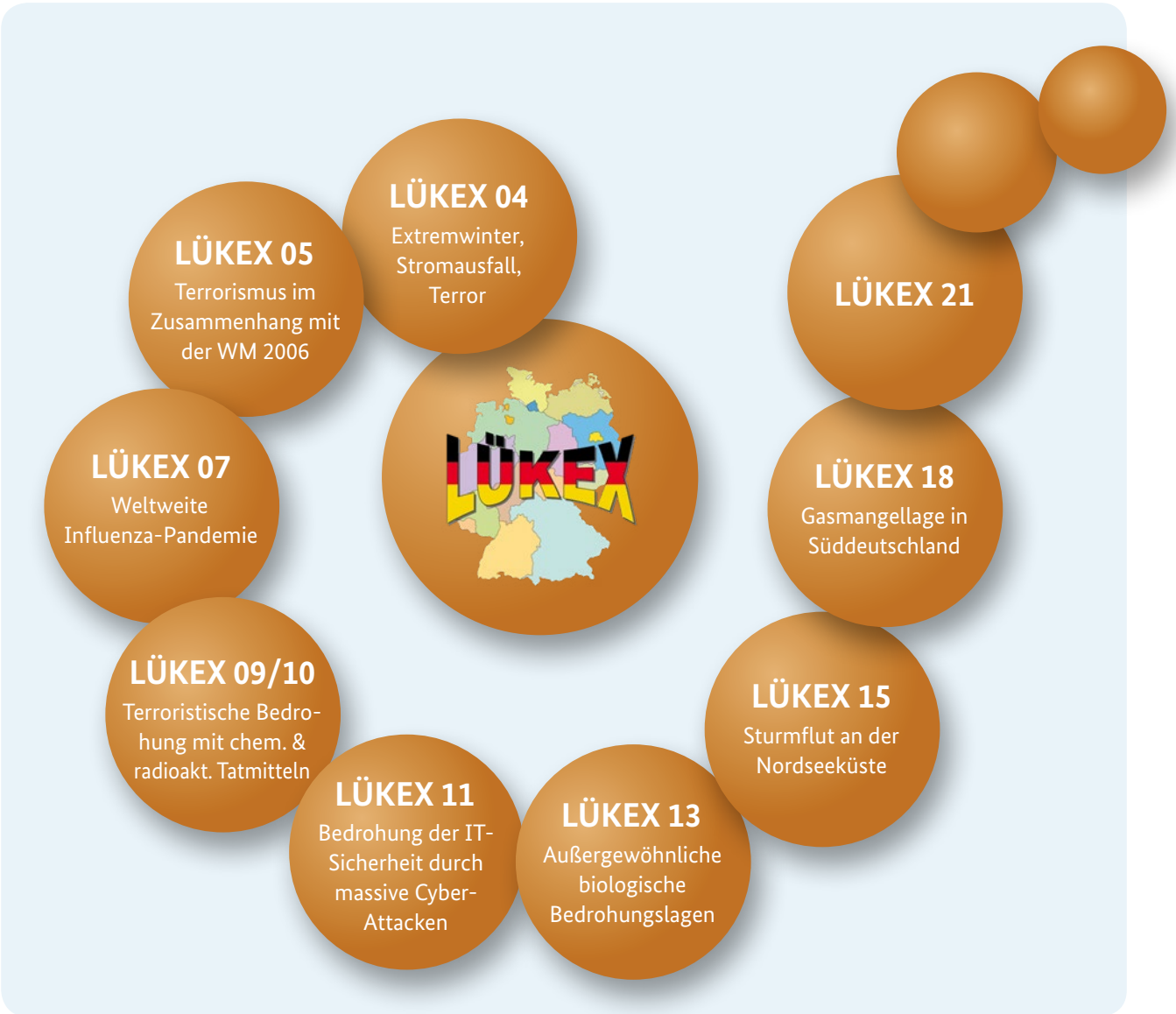
1

Einleitung

Nicht nur die Terroranschläge vom 11. September 2001 sondern auch das Elbehochwasser 2002 verdeutlichen die Verwundbarkeit unserer modernen Gesellschaft. In der Folge beschloss die Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren (IMK) 2002 eine „Neue Strategie des Bundes und der Länder zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ als politisch-strategisches Rahmenprogramm des Bevölkerungsschutzes. Die Reform des bestehenden deutschen Bevölkerungsschutzsystems zielt nunmehr auf eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern bei der Bewältigung von außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen ab.

Im Rahmen dieser Neuordnung haben Bund und Länder den Aufbau, die Entwicklung und Durchführung einer **L**änder**ü**bergreifenden **K**risenmanagementübung(**Ex**cercise) – kurz: LÜKEX – beschlossen. Seit 2009 ist die LÜKEX mit § 14 Satz 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) auch gesetzlich verankert.

LÜKEX ist eine strategische Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung, die sich insbesondere an die obere politisch-administrative Ebene richtet. Die damit in Deutschland einzigartige LÜKEX-Übungsserie existiert seit 2004 und wird grundsätzlich im Zweijahresrhythmus zu wechselnden, aktuellen Themen durchgeführt.



Übersicht der bisherigen Übungsthemen

Am 28. und 29. November 2018 wurde bereits die achte Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung mit dem Thema „Gasmangellage in Süddeutschland“ – die LÜKEX 18 – durchgeführt.

Die Übungsleitung einer LÜKEX obliegt dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Die übungsimmanenten Phasen der Planung, Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der LÜKEX werden durch die Projektgruppe (PG) LÜKEX Bund im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wahrgenommen.

Schematische Darstellung des LÜKEX-Prozesses

Ein erfolgreiches Krisenmanagement basiert unter anderem auf einer guten Vernetzung und Vorbereitung der zuständigen Akteure. Das gesamtgesellschaftliche Sicherheitssystem in Deutschland bezieht neben den Polizeien, der Bundeswehr, den Nachrichtendiensten, den Akteuren im Bevölkerungsschutz und den Betreibern Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) auch die Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger mit ein. Große Herausforderungen bergen da die ressort-, bereichs- und länderübergreifende Zusammenarbeit sowie die Vernetzung von staatlicher und privatwirtschaftlicher Sicherheitsvorsorge zur Bewältigung einer Krise und zum Schutz der Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund zielen LÜKEX-Übungen auf die Verbesserung des Zusammenwirkens von Bund, Ländern, Ressorts und Unternehmen auf der politisch-administrativen Entscheidungsebene ab. Der Fokus liegt auf der organisationsübergreifenden Koordinierung von Krisenmanagementmaßnahmen zwischen der öffentlichen Verwaltung, privaten Unternehmen, Verbänden, Einrichtungen der Kritischen Infrastruktur und Hilfsorganisationen.

Dementsprechend war das Hauptziel der LÜKEX 18 die Verbesserung des Zusammenwirkens von Bund, Ländern und betroffenen Unternehmen/Verbänden im Fall einer Gasmangellage. Zudem bot die Übung den beteiligten Institutionen die Chance, ihre bestehenden Krisenmanagementstrukturen zu testen, Abläufe zu festigen und Optimierungspotenziale zu identifizieren. So wird eine ständige Weiterentwicklung und Anpassung an veränderte Krisensituationen ermöglicht.

Daneben wurden weitere Übungsziele definiert, welche die Übenden für sich aufgegriffen und konkretisiert haben. Ein wichtiger Aspekt der LÜKEX 18 war die Erprobung, Weiterentwicklung und Verbesserung der bereichsübergreifenden internen und externen (Risiko- und) Krisenkommunikation sowie des Informationsmanagements.

Auf Grundlage bestehender Pläne und Gesetze, wie z.B. dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dem Energiesicherungsgesetz (EnSiG) und dem Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland, den das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellt hat, wurde die Übung angelegt. Die von der Gaswirtschaft gemeinsam formulierten Abläufe bei einer Gasmangellage und die daraus resultierenden Maßnahmen der zuständigen Behörden standen im Fokus der Übung.

Im Rahmen der Auswertungsphase wurde der vorliegende Auswertungsbericht durch die Projektgruppe LÜKEX Bund erstellt. Er bildet eine zusammenfassende Analyse basierend auf den Erfahrungen und Erkenntnissen der Akteure der LÜKEX 18. Diese haben auf Workshops, Arbeitsgruppensitzungen (AG-Sitzungen) und weiteren Veranstaltungen der LÜKEX 18 ihre Expertise beigesteuert. Der Großteil der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen basiert auf den Erfahrungsberichten, die im Anschluss an die Übungsdurchführung von den übenden Akteuren erstellt wurden.

Mit der Veröffentlichung dieses Berichtes endet der Zyklus der LÜKEX 18 im engeren Sinne. Im Folgenden gilt es nun die benannten Handlungsempfehlungen entsprechend umzusetzen und das entstandene Netzwerk aufrechtzuerhalten.

Die Durchführung der nächsten LÜKEX ist für Mai 2021 geplant. Im Sinne einer kontinuierlichen Weiterentwicklung können in der LÜKEX 21 einige Handlungsempfehlungen aus der LÜKEX 18 erneut überprüft werden. Mit einem neuen Übungsszenario und anderen Übungszielen bietet die kommende Übung die Möglichkeit auch weitere Themenbereiche des strategischen Krisenmanagements zu beleuchten und langfristig zu verbessern.

Foto: Bloomberg Creative Photos/Getty Images

2

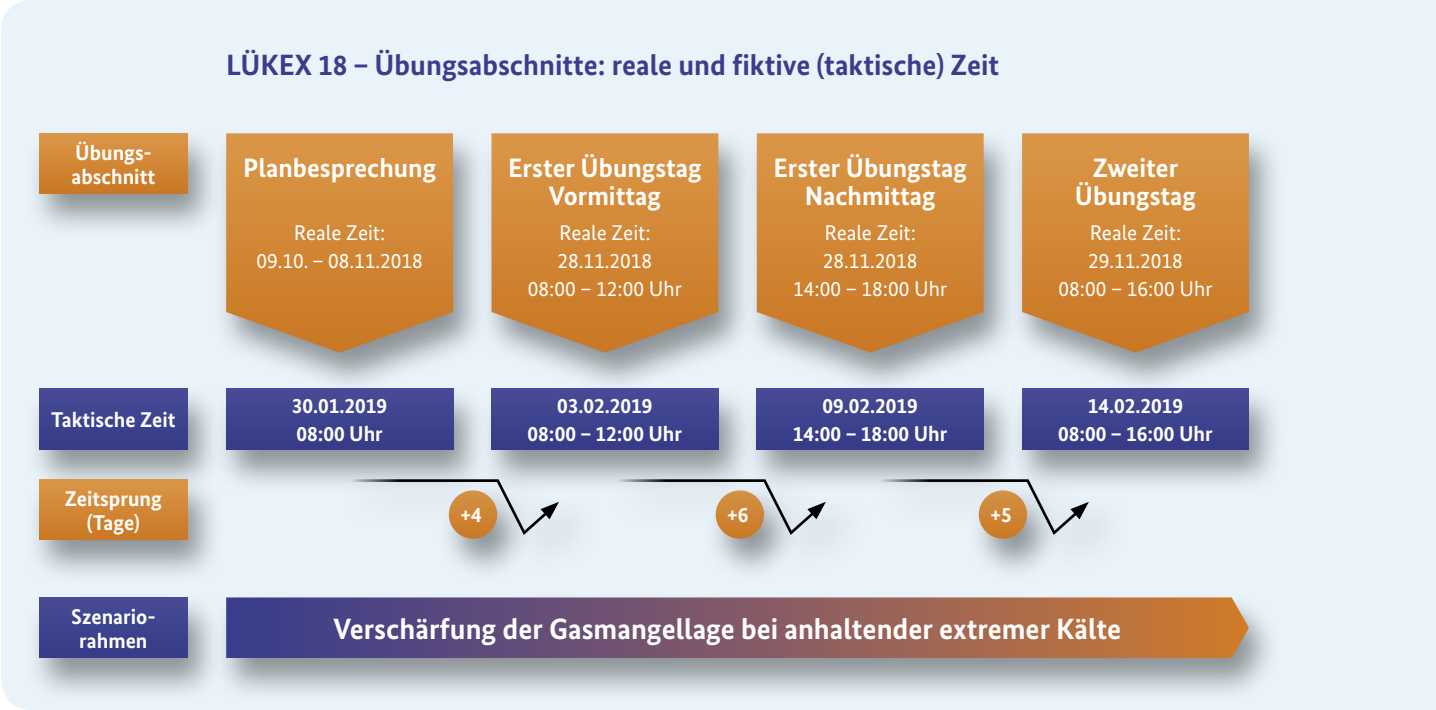
Szenario

Die LÜKEX 18 befasste sich mit einer Gasmangellage mit Schwerpunkt in Süddeutschland in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern. Im Fokus der Übung standen die Maßnahmen und Abläufe der Gaswirtschaft und der zuständigen Behörden zur Aufrechterhaltung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise. Der Bevölkerungsschutz war insbesondere durch die Auswirkungen dieser Gasmangellage während einer extremen Kältewelle gefordert.

Im Gegensatz zu einem Stromausfall mit unmittelbaren Auswirkungen auf private Haushalte ist eine großflächige Gasmangellage kein abrupt eintretendes, sondern ein sich langsam aufbauendes Ereignis. Da sich in den Leitungen immer eine entsprechende Menge an Gas befindet, welches mit einem bestimmten Druck (gemessen in bar) durch die Rohrleitungen transportiert wird, können Druckabfälle oder Veränderungen in den Transportmengen schnell erkannt werden. Zudem wirken die Speicherstände einem kurzfristigen Mangel entgegen.

Der Schwere einer Gasversorgungsstörung entsprechend wird nach dem „Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland“ zwischen drei Krisenstufen (Frühwarn-, Alarm- und Notfallstufe) differenziert. Da jede dieser drei Stufen in der Übung abgebildet sowie die dahinterstehenden Prozesse und Verantwortlichkeiten geübt werden sollten, musste sich die Gasmangellage im Übungsverlauf sukzessive verschärfen.

Um dieses Szenario an zwei konsekutiven Übungstagen abbilden zu können, waren mehrere Zeitsprünge im fiktiven Szenario notwendig. Der fiktive Zeitraum des Szenarios erstreckte sich vom 30. Januar 2019 bis zum 14. Februar 2019. Die Zeitabschnitte, aufgeschlüsselt nach fiktiver Übungszeit (taktische Zeit) und realer Zeit, sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.



Übersicht der Zeitsprünge im fiktiven (taktischen) Zeitverlauf in der LÜKEX 18

Planbesprechungen dienten der Einführung und der ersten Befassung mit der Lage. Sie wurden eigenverantwortlich von den übenden Stellen und zu frei wählbaren Zeitpunkten vor den Kernübungstagen durchgeführt. Die weiteren Übungsabschnitte wurden an den beiden Kernübungstagen von allen Übenden synchron durchgeführt.

Im Folgenden werden das Szenario und der Übungsverlauf für die jeweiligen Übungsabschnitte zusammengefasst.

Planbesprechung

Der Planbesprechung wurde das fiktive Datum 30.01.2019 zu Grunde gelegt. Seit Ende November 2018 war es in Mitteleuropa außergewöhnlich kalt („Rekordwinter"). Ende Januar formierte sich eine meteorologische Situation, welche laut Vorhersage bis Mitte Februar Temperaturen bis unter -25°C nach Deutschland bringen werde. Die süddeutschen Gasspeicher waren am 30.01.2019 im Durchschnitt zu circa 40 % gefüllt.

Am 29.01.2019 informierten die Fernnetzbetreiber (FNB) den Markt und die Behörden über bevorstehende Lieferengpässe. Diese würden sich insbesondere auf die Gasversorgung in Bayern und Baden-Württemberg auswirken. Weil die Ursache der Lieferengpässe für die Übung nicht relevant war, wurden im Szenario hierzu keine Angaben formuliert.

Aufgrund der vorliegenden Informationen stellte das BMWi in seiner Planbesprechung und nach Beratung mit dem „Nationalen Krisenteam Gas" die Frühwarnstufe fest und gab diese durch eine Pressemitteilung bekannt.

Alle anderen Stäbe, die eine Planbesprechung durchgeführt haben, berieten über die Lage der Gasversorgung (insb. FNB, behördliche Energieaufsichten) oder die potenziellen Implikationen für andere Ressorts (insb. Innenressorts, interministerielle Verwaltungsstäbe bzw. Koordinierungsgruppen) sowie die perspektivische Lageentwicklung und notwendige strategische Planungen, auch im Hinblick auf den Bevölkerungsschutz.

Quelle: Deutscher Wetterdienst

Fiktive Karte der nächtlichen Tiefsttemperaturen am 1. Übungstag, erstellt für die LÜKEX 18 vom Deutschen Wetterdienst

Eisperiode Januar 1963 im Rhein bei Oberwinter, Blick von Mitte des Schutzhafens Oberwinter am linken Ufer nach Unterstrom (Norden)

Eisperiode Februar 1956 im Rhein bei Mainz, Blick auf die Straßenbrücke Mainz-Kastel (heute „Theodor-Heuss-Brücke“)

Quelle: Archiv Bundesanstalt für Wasserbau (2)

Erster Übungstag, Vormittag

Das fiktive Datum war der 03.02.2019 (08:00-12:00 Uhr). Die Frühwarnstufe war seit dem 30.01.2019 ausgerufen und das „Nationale Krisenteam Gas“ tagte seitdem regelmäßig. Die Liefereinschränkungen waren am frühen Morgen des 03.02.2019 wie angekündigt eingetreten und die Füllstände der süddeutschen Gasspeicher auf circa 32 % gesunken. Ab 10:00 Uhr bezogen die terranets bw GmbH (FNB in Baden-Württemberg) und die bayernets GmbH (FNB in Bayern) nur noch ca. 70 % der üblichen Kapazität von ihren vorgelagerten Netzbetreibern. Der Deutsche Wetterdienst prognostizierte keine Abmilderung der kalten Witterung; auch eine Verbesserung der Gasversorgungslage war nicht abzusehen.

Auf dieser Grundlage berieten die übenden Krisenstäbe über die notwendigen strategischen Maßnahmen. Die Netzbetreiber wendeten – wie bereits seit Beginn der fiktiven Lage – netz-und marktbezogene, später auch nicht marktbezogene Maßnahmen nach § 16 EnWG an, um die Netzstabilität und die Versorgung der geschützten Kunden zu gewährleisten. Hierzu erfolgten erste Reduzierungen und Abschaltungen von nicht geschützten Kunden. Im Szenario weigerten sich einige simulierte Industriekunden und Speicherbetreiber, den Anweisungen der FNB Folge zu leisten.

Ebenso diskutierten die übenden Stäbe eine perspektivische Lieferreduzierung an stromerzeugende Gaskraftwerke und die entsprechenden Auswirkungen. Im Übungsverlauf wurde von einer Aufrechterhaltung der Erzeugung systemrelevanter Stromkapazitäten durch Gaskraftwerke ausgegangen. Stromausfälle, die in einer dem Szenario ähnlichen Reallage eintreten könnten, wurden bewusst nicht betrachtet, um den Übungsinhalt auf den Gasmangel zu fokussieren.

Am 03.02.2019 wurden die ersten Auswirkungen der Gasmangellage im Szenario ersichtlich. In der Folge kam es vermehrt zu Anfragen der Presse und einer verstärkten Aktivität der Bevölkerung, insbesondere in den Sozialen Medien.

Foto: Bildkraftwerk/Bernd Lammel

Das BMWi stellte auf Basis der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Lageinformationen die Alarmstufe fest und informierte darüber durch Pressemitteilung.

Erster Übungstag, Nachmittag

Das fiktive Datum war der 09.02.2019 (14:00-18:00 Uhr). Seit sechs Tagen war die Alarmstufe ausgerufen und die Gasnetzbetreiber wendeten seitdem nicht-marktbezogene Maßnahmen nach § 16 Absatz 2 EnWG an.

Sie forderten beispielsweise verstärkt Industrie- und Gewerbekunden zur Reduzierung bzw. Abschaltung sowie Speicherbetreiber zur Ausspeicherung auf. Die Lage in der Gasversorgung hatte sich weiterhin verschlechtert, es kam abermals zu weiteren Einschränkungen und die Speicherfüllstände waren auf bedenklich niedrige 23 % gesunken.

Mittlerweile herrschte eine großflächige Betroffenheit, sowohl bei Industrie- und Gewerbekunden als auch in den KRITIS-Sektoren „Gesundheit“ sowie „Staat- und Verwaltung“. Zusätzlich war der Ernährungssektor betroffen, unter anderem durch Ausfälle der Gasversorgung in Großbäckereien, der Nutztierhaltung und der Milchwirtschaft. Die Übenden sahen sich also bereits mit deutlichen Auswirkungen konfrontiert, die absehbar auch Aspekte des Bevölkerungsschutzes betreffen würden.

Die Notfallstufe wurde ausgerufen.

Mit dem Ausrufen der Notfallstufe wurde der Bundesnetzagentur (BNetzA) die Aufgabe des Bundeslastverteilers übertragen und sie übernahm ab diesem Zeitpunkt die hoheitliche Lastverteilung zur Sicherung des lebenswichtigen Bedarfs an Gas. Die BNetzA kann hierzu Verfügungen erlassen, welche die Abschaltung und Reduzierung von Gaskunden bzw. auch die Ausspeicherung erwirken sollen.

Zweiter Übungstag

Fiktives Datum war der 14.02.2019 (08:00-16:00 Uhr). Die Liefereinschränkungen bestanden fort und die Gasspeicher speicherten weiterhin die maximal mögliche Menge Gas aus. Die extrem kalte Witterung hielt Deutschland noch immer fest im Griff. Zusätzlich kam es am 14.02.2019 erneut zu Reduzierungen der Liefermengen, je nach Netzpunkt, in der Größenordnung weiterer 15-40 %.

Mit Beginn des zweiten Übungstages bestand eine unmittelbare Betroffenheit von privaten Haushalten, also geschützten Kunden; die Bundesnetzagentur hatte im Zeitsprung bereits großflächige Abschaltungen angeordnet. Im Laufe des Übungs-

tages erließ der Krisenstab der BNetzA weitere Verfügungen über Abschaltungen zur Stabilisierung der Lage. Folgende Regionen wurden im Übungsverlauf fiktiv abgeschaltet und die Bewohner/innen folglich von der regulären Gasversorgung getrennt: Heidelberg, Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim, München, Mainz, Ludwigshafen, Gera, Jena und der Vogtlandkreis.

Insbesondere dort, wo die Haushaltskunden unmittelbar betroffen waren, wurden verstärkt Bevölkerungsschutzmaßnamen notwendig. In diesen Regionen musste eine Ersatzversorgung und der Aufbau von Notquartieren gewährleistet werden.

Auch die Wärme- und Warmwasserversorgung von Schulen, Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen war hier ausgefallen. Die Versorgung der Bewohner/innen mit Mahlzeiten war damit ebenfalls beeinträchtigt und Evakuierungen sowie das Bereitstellen geeigneter Unterkünfte beschäftigten u.a. die übenden Stäbe.

Weiterhin dauerte eine indirekte Betroffenheit der Bevölkerung durch die Ausfälle in Industrie und Gewerbe, im Gesundheitssektor sowie von Fernwärme an. Es galt demnach die Folgen des Gasausfalls unter Berücksichtigung der Kältewelle durch eine langfristige strategische und übergreifende Zusammenarbeit der Krisenstäbe zu bewältigen. Eine Verbesserung der Gasversorgungs- oder Wettersituation war auch am Nachmittag des 14.02.2019 nicht absehbar.

Zusätzlich war es am Morgen des 14.02.2019 in Schwedt (Brandenburg) zu einer technischen Havarie an einem Netzkopplungspunkt gekommen, was zum Ausfall des städtischen Gasnetzes führte. Aufgrund mangelnder Transportkapazitäten wurde das Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) aktiviert, um Kapazitäten für die Evakuierung der Bewohner/innen aus Schwedt zu generieren.

Foto: boonchai wedmakawand/Getty Images

Zum Übungsende informierten die FNB über einen Druckanstieg an den Grenzübergangspunkten, der perspektivisch die Gasmangellage entschärfen würde.

Eine Gasmangellage, wie hier beschrieben, wäre jedoch nicht unmittelbar beendet, sondern die Wiederinbetriebnahme der Netze und die Wiederaufnahme der Versorgung jedes einzelnen Kunden würden mehrere Wochen dauern.

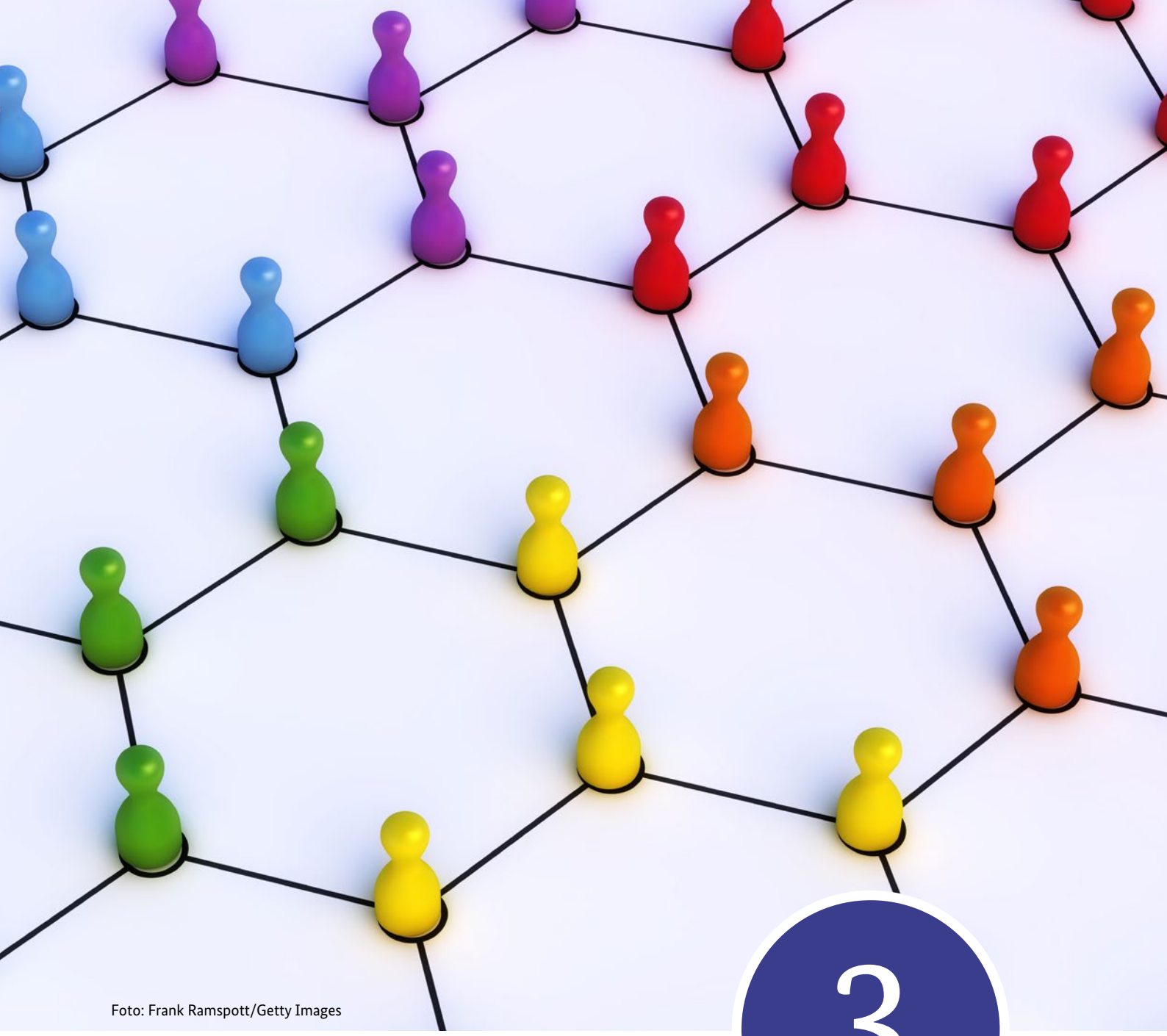


Foto: Frank Ramspott/Getty Images

3

Übungsbeteiligung

Zu den Übungsbeteiligten gehören Bundesressorts und -behörden, Landesministerien sowie für die Übung bedeutende Unternehmen und Verbände.

Hauptübungsbeteiligte der LÜKEX 18 waren auf Bundesebene das BMI mit der nachgeordneten Fachbehörde BBK sowie das BMWi mit der nachgeordneten Fachbehörde BNetzA.

Die zwei „Intensiv Übenden Länder" waren ressortübergreifend an der Übung beteiligt und acht „Übende Länder" waren zum Teil ebenfalls ressortübergreifend in die Übung eingebunden. Die Übenden Länder beteiligten sich entweder mit dem jeweiligen Krisenstab der Landesregierung oder als Rahmenleitungsgruppen an der Übungsdurchführung.

KRITIS-Unternehmen waren in der LÜKEX 18 zentrale Akteure. Die Verzahnung von Behörden und Privatwirtschaft konnte so zielführend vertieft werden. Vier „Intensiv Übende Unternehmen" wirkten an Vorbereitung, Durchführung und Auswertung in besonderem Maße mit. Darüber hinaus waren Verbände der Gaswirtschaft in beratender Funktion beteiligt. Weitere Unternehmen, Hilfsorganisationen und andere Beteiligte wurden durch die „Übenden Länder" eingebunden.

Nicht übende Länder sowie Akteure des Gesundheitswesens, der Hilfsorganisationen, Anteile der Wirtschaft und nicht beteiligte staatliche Stellen wurden während der Übungsdurchführung simuliert.

In der Abbildung werden Akteure aufgeführt, die im Projektzyklus der LÜKEX 18 an der Übungsvorbereitung, -durchführung und -auswertung auf Bundesebene beteiligt waren oder die der PG LÜKEX Bund durch die Länder gemeldet worden sind.

Bund

Ressorts

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA)

Auswärtiges Amt (AA)

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

Obere Bundesbehörden

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Bundesnetzagentur (BNetzA)

Bundesamt für Güterverkehr (BAG)

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Bundeswehr (Bw)

Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)

Deutscher Wetterdienst (DWD)

Statistisches Bundesamt (Destatis)

Bundespolizei (BPOL)

Länder

Intensiv übende Länder

Baden-Württemberg (BW)

Freistaat Bayern (BY)

Übende Länder

Berlin (BE)

Brandenburg (BB)

Hessen (HE)

Rheinland-Pfalz (RP)

Saarland (SL)

Freistaat Sachsen (SN)

Sachsen-Anhalt (ST)

Freistaat Thüringen (TH)

Informatorisch beteiligte Länder

Niedersachsen (NI)

Nordrhein-Westfalen (NW)

Wirtschaft

Intensiv beteiligte Unternehmen

bayernets GmbH

terranets bw GmbH

GASCADE Gastransport GmbH

Open Grid Europe GmbH

Beteiligte Unternehmen

BASF SE

Creos Deutschland GmbH

ENSO NETZ GmbH

GASPOOL Balancing Services GmbH

Gasunie Deutschland Transport Services GmbH

inetz GmbH

Mitteldeutsche Netzgesellschaft Gas GmbH

NetConnect Germany GmbH & Co. KG

NBB Netzgesellschaft Berlin-Brandenburg mbH & Co. KG

ONTRAS Gastransport GmbH

Technische Werke Ludwigshafen AG

TEN Thüringer Energienetze GmbH & Co. KG

Thyssengas GmbH

Uniper SE

Beteiligte Verbände

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.

DVGW Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V. – Technisch-wissenschaftlicher Verein

VDI Verein Deutscher Ingenieure e. V.

Foto: yangwenshuang/Getty Images

4

Methodik der Übungsauswertung

Die besondere Herausforderung der Übungsauswertung bestand darin

- der Komplexität strategischer Krisenmanagementübungen,
- der Vertraulichkeit von Geschäftsprozessen,
- der Heterogenität der Übungsbeteiligung und
- den jeweiligen Krisenmanagementstrukturen und -verfahren der Übungsbeteiligten

gleichermaßen gerecht zu werden.

Die Übungsauswertung hat grundsätzlich zum Ziel, aus der Übungsvorbereitung und -durchführung Optimierungspotenzial im gesamtstaatlichen Krisenmanagement zu identifizieren und konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem ressort- und ebenenübergreifenden Krisenmanagement, dem Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie zwischen öffentlicher Verwaltung und den betroffenen KRITIS-Sektoren. Neben der Übungsdurchführung wurden im Rahmen der Auswertung auch die Planungs- und Vorbereitungsphase unter dem Gesichtspunkt der Projektorganisation evaluiert.

Im Anschluss an die Übungsdurchführung wurden alle gewonnen Erkenntnisse in einem Auswertungsworkshop gemeinsam diskutiert und in diesem Auswertungsbericht festgehalten.
Dieser ist somit ein gemeinsames Produkt der Übungsbeteiligten und ein wesentlicher Bestandteil des nachhaltigen Umgangs mit den Übungserkenntnissen.

Vorgehen und Erkenntnisgrundlagen

Die jeweiligen Informationsträger sind durch unterschiedliche methodische Ansätze in die Auswertung der LÜKEX 18 eingebunden. Ziel der Anwendung verschiedener Methoden ist eine größere Belastbarkeit sowie die Möglichkeit zur Differenzierung/Verifizierung der Ergebnisse durch die Einbeziehung diverser Blickwinkel. Durch Online-Fragebögen konnten beispielsweise anonym Meinungen geäußert werden, die bei einer größeren Zahl an übereinstimmenden Rückmeldungen Verallgemeinerungen zulassen. Die Inhaltsanalysen der zugelieferten Erfahrungsberichte spiegeln den jeweils abgestimmten Gesamteindruck einer ganzen Institution wider. Beobachtungen während der Übungsdurchführung wiederum lassen individuelle Eindrücke zu.

Durch die Kombination dieser Erkenntnisquellen ist eine Auswertung mit sowohl qualitativen als auch quantitativen Aspekten möglich, deren Ergebnisse im Auswertungsprozess zusammengeführt wurden und hier festgehalten sind. Die einzelnen Erkenntnisgrundlagen werden im Folgenden kurz chronologisch dargestellt.

Übungsvorbereitung

Erfahrungen und relevante Feststellungen wurden im Verlauf der gesamten Vorbereitungsphase mittels eigenständiger Dokumentation gesammelt, um diese jeweils behördenintern sowie für die Optimierung des länder-, ressort- und bereichsübergreifenden Krisenmanagements auf politisch-administrativer Entscheidungsebene nutzen zu können. Die in der Übungsvorbereitung gewonnenen Erkenntnisse konnten in spätere Beobachtungsaufträge für die Kernübungstage einfließen.

Während der Vorbereitungsphase gab es durch die PG LÜKEX Bund quartalsweise Abfragen an die Übungsbeteiligten zu Erkenntnissen aus dieser Phase. Darüber hinaus wurden auf der letzten gemeinsamen Großveranstaltung vor der Übung die bisherigen Erkenntnisse in Arbeitsgruppen gesammelt und in Teilen bereits diskutiert.

Dokumentation während der Übungsdurchführung

Beteiligte der Übungssteuerung dokumentierten in der Übungssteuerungssoftware AURIGA den Übungsverlauf zeitnah und kontinuierlich. Die Dokumentationsbeiträge konnten während der Übung von allen AURIGA-Nutzern/innen mitgelesen werden.

Die ausführliche Dokumentation des Übungsverlaufs, insbesondere der Entscheidungen und Maßnahmen der übenden Stäbe, waren eine zentrale Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf. Sie ermöglichten es, im Bedarfsfall korrigierend in die Übung einzugreifen.

Dokumentationen in AURIGA waren noch zwei Wochen nach Übungsende möglich. Anschließend wurden die Dokumentationen in AURIGA gesichtet und u.a. für diesen Auswertungsbericht herangezogen.

Berichte der Übungsbeobachtenden

Die an der Übung beteiligten Stellen haben Beobachter/innen in ihren Krisenmanagementstrukturen eingesetzt, um dort Verbesserungspotenziale identifizieren zu können. Das Personal wurde entweder intern durch die eigene Organisation gestellt, konnte aber auch extern durch die PG LÜKEX Bund vermittelt werden. Die Berichte der Übungsbeobachter/innen waren ein weiterer Bestandteil der Zulieferungen für die Auswertung und flossen in die Erfahrungsberichte der einzelnen Übungsbeteiligten ein.

4

Online-Befragung von Übungsbeteiligten

Ein anonymer Online-Fragebogen diente als weitere Erkenntnisquelle und wurde von Steuernden, Übungsbeobachtenden und Übenden ausgefüllt. Der Fragenkatalog war zum Teil an die jeweilige Zielgruppe angepasst.

Die Online-Fragebögen wurden durch die PG LÜKEX Bund in Zusammenarbeit mit den Übungsbeteiligten erarbeitet. Die technische Umsetzung der Befragung erfolgte durch das Statistische Bundesamt. In den Fragebögen wurden in der Regel geschlossene Fragen gestellt: Die Antwortmöglichkeiten wurden vorgegeben und durch eine Bewertungsskala strukturiert. Ergänzend gab es bei bestimmten Fragen ein Freitextfeld, um den Befragten Bemerkungen und Bewertungen zu ermöglichen, die nicht mit einer Skala erfasst werden können. Für den Fall, dass keine Aussage zutraf, war ein entsprechendes Feld vorgegeben.

Aussagekräftige Ergebnisse der Online-Befragung sind im Auswertungsbericht aufgegriffen.

5

Ergebnisse des „Hot Wash-Up“

Das „Hot-Wash-Up“ war eine erste Auswertungsveranstaltung der Zentralen Übungssteuerung, direkt am Folgetag der Übung. Die Teilnehmenden zogen für ihren jeweiligen Bereich ein erstes Resümee zum Übungsablauf und zum Erkenntnisgewinn.

6

Bericht „Erste Erkenntnisse“

Der Bericht „Erste Erkenntnisse“, der im Dezember 2018 erstellt wurde, diente dazu, die politische Übungsleitung im BMI über den Ablauf der Hauptübungstage zeitnah zu informieren. Zu diesem Dokument lieferten die Projektgruppen der intensiv Übenden zu. Dieses Dokument beinhaltete erste auswertungsrelevante Aspekte und hat deshalb auch Eingang in den Auswertungsbericht gefunden.

Foto: Ulrike Hammerich/Getty Images

7

Lessons Learned

Zum Zwecke der Nachbetrachtung der Übung und der gemeinsamen Evaluation der Vorbereitungsphase in Bezug auf die Struktur der Übungsserie LÜKEX kamen im Januar 2019 die Drehbuchkoordinierenden (d.h. die für die Szenarioentwicklung verantwortlichen Personen) ein letztes Mal zusammen. Auf dem Treffen wurden der LÜKEX-Prozess und die einzelnen Arbeitsbereiche wie Steuerung, Drehbuch, Medien und AURIGA kritisch reflektiert.

8

Erfahrungsberichte

Von fast allen Übungsbeteiligten wurden Erfahrungsberichte verfasst. Diese lieferten einen wesentlichen Beitrag zur Übungsauswertung. Länder, Behörden, Unternehmen etc. erstellten anhand einer durch die AG-LÜKEX vorgegebenen Gliederung einen Bericht. Erkenntnisse der Steuernden, der Übungsbeobachter und der übenden Krisenstäbe fanden darin Eingang.

Auf Grundlage der Erfahrungsberichte und der anderen oben aufgeführten Erkenntnisgrundlagen erstellte die PG LÜKEX Bund im Februar 2019 das „Eckpunktepapier“. Dieses fasste die bisherigen Feststellungen und Handlungsempfehlungen zusammen und bildete die Diskussionsgrundlage für den Auswertungsworkshop.

Den Übungsbeteiligten bleibt es unbenommen, intern weitergehende Auswertungen zu erstellen.

9

Auswertungsworkshop

Veranstaltungsziel des Auswertungsworkshops im März 2019 war es, Widersprüche zwischen den zugelieferten Erfahrungsberichten und sonstigen Feststellungen zu identifizieren, zu beheben und darauf aufbauend einen mit allen Übungsbeteiligten konsolidierten Auswertungsbericht zu erarbeiten. Die Übungserkenntnisse und Handlungsempfehlungen wurden abgestimmt, um einen einheitlichen Ansatz bei der Optimierung des nationalen Krisenmanagements und seiner Strukturen zu gewährleisten. Der Auswertungsworkshop diente somit vor allem dazu, bereichs-, fach- und ebenenübergreifende Aspekte und inhaltliche Fragen zu klären und möglichst zu harmonisieren.

Methodenkritik

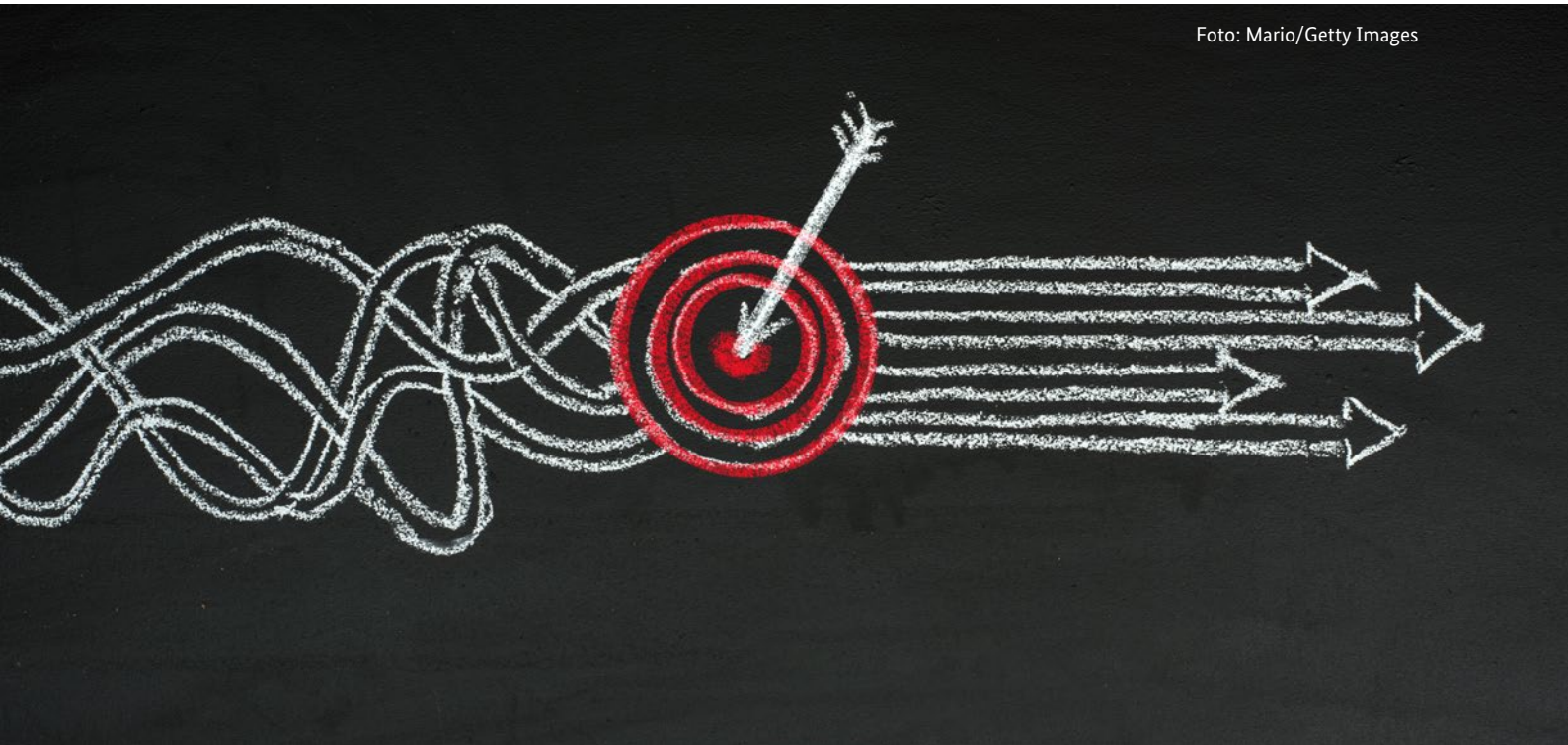
Da jede Methode für sich betrachtet gewisse Stärken und Schwächen aufweist, wurde gezielt eine Methodendiversifizierung angestrebt. Dadurch soll verhindert werden, dass gewisse Erkenntnisse wegfallen oder einzelne Punkte überbewertet werden. Nachfolgend werden kurz die erkannten Defizite im Auswertungsprozess benannt.

Die Fragebögen wurden nicht immer von Einzelpersonen ausgefüllt. Teilweise wurde in Nachbesprechungen eine gemeinsame Antwort für eine Organisation abgestimmt und diese in Form eines einzeln ausgefüllten Fragebogens übermittelt. Da dies so nicht vorgesehen war, ist nicht auswertbar, welche Antworten von Einzelpersonen kommen und welche Sammelantworten sind. Die Ergebnisse wurden trotzdem berücksichtigt.

Die LÜKEX bindet bereits bei den übenden Stäben viel Personal ein. Eine 1:1 Beobachtung der einzelnen Funktionen durch Beobachter/innen konnte dennoch nicht sichergestellt werden, ebenso wenig eine vollständige Überwachung der ein- und ausgehenden Kommunikation. Somit konnte nicht gewährleistet werden, dass alle Aspekte der Stabsarbeit beobachtet werden, insbesondere dann nicht, wenn einzelne Stabs-/Organisationsbereiche räumlich abgesetzt arbeiteten.

Insgesamt ist festzustellen, dass die angewandte Methodenvielfalt veritable Erkenntnisse vorgebracht hat, die zu großen Teilen nachfolgend dokumentiert sind.

Foto: Mario/Getty Images



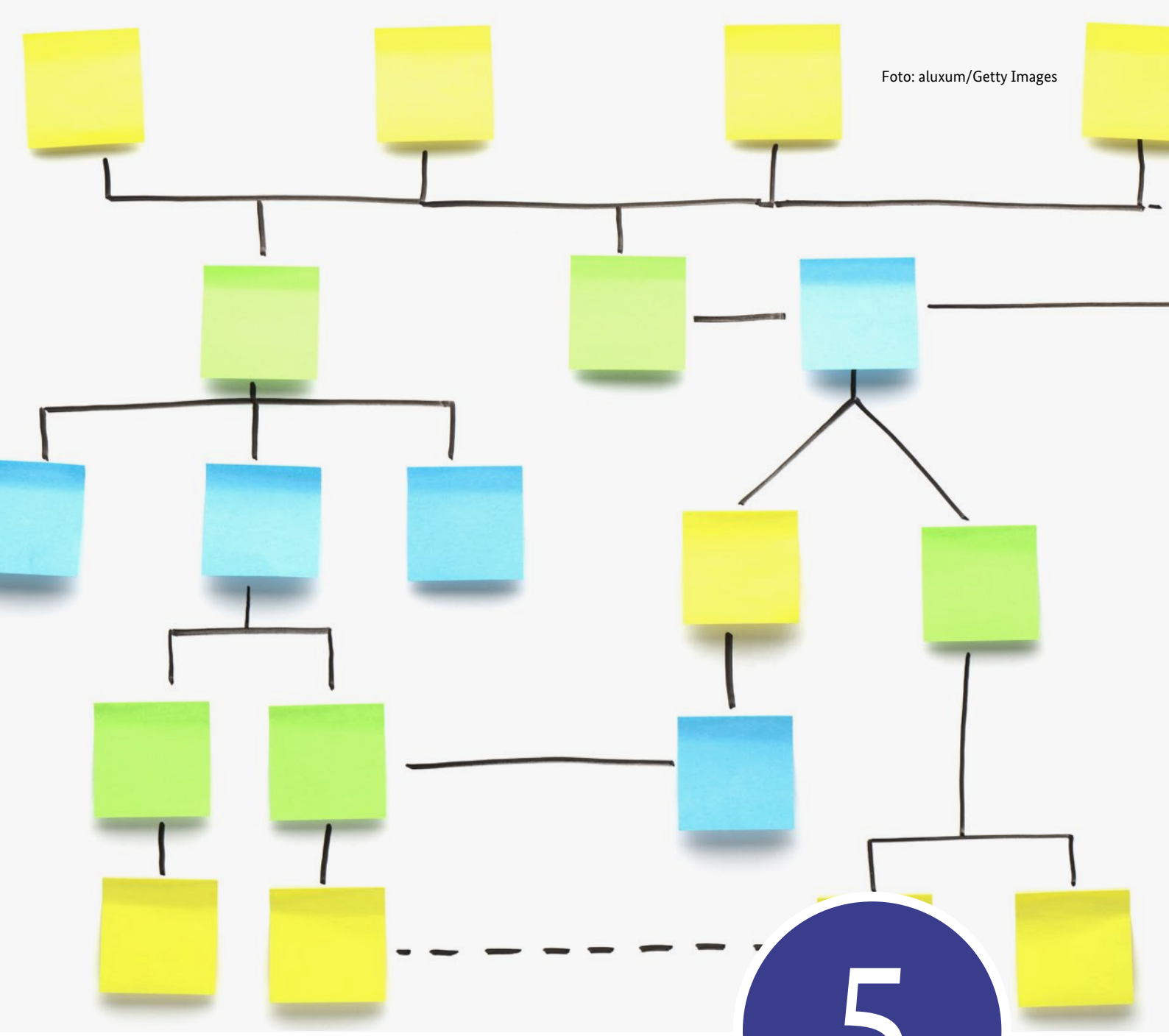


Foto: aluxum/Getty Images

5

Krisenmanagementbezogene Erkenntnisse; Aufbau- und Ablauforganisation, Stabsarbeit

Im folgenden Kapitel liegt der Fokus auf den Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen zu den Strukturen und Prozessen, die in der Bewältigung der Gasmangellage zum Tragen kamen. Hierbei geht es insbesondere um die Zusammenarbeit zwischen den übenden Stellen auf unterschiedlichen Ebenen sowie organisatorische Vorbereitungen. Da hierbei auch spezifische Strukturen aus dem Notfallplan Gas zum Einsatz kamen, ist nicht immer eine scharfe Trennung zum Kapitel 7 „Erkenntnisse Gasmangellage“ dieses Berichts möglich. Ähnliches gilt in Bezug auf das Kapitel 6 „Erkenntnisse Krisenkommunikation“.

5.1 Erkenntnisse zur Bund-Länder-Zusammenarbeit

Für das Krisenmanagement kann resümiert werden, dass die während der LÜKEX 18 zu bewältigenden Aufgaben- und Problemstellungen, die sich aus der Bund-Länder-Zusammenarbeit ergeben hatten, durch die zuständigen Stellen sachgerecht und in angemessener Zeit bewältigt wurden. In der Übung wurden bestimmte Strukturen wie regionale Krisenteams und das „Nationale Krisenteam Gas“ erstmalig in der Praxis einberufen und genutzt. Die intensive Vorbereitung und Netzwerkbildung im Vorfeld der Übung sowie die Übung selbst haben dazu beigetragen, eine verbesserte Grundlage für eine zukünftige Zusammenarbeit zu legen.

Der größte Optimierungsbedarf wurde, trotz einer insgesamt guten Bewertung der Kommunikation und Abstimmung auf den verschieden Ebenen, im Informationsfluss der Bund-Länder-Zusammenarbeit identifiziert. Der Informationsfluss zwischen den Bundes- und Landesbehörden funktionierte nicht immer reibungslos. Entsprechend den Regelungen im Notfallplan Gas hat das BMWi jeweils per Pressemitteilung über die Ausrufung aller Stufen (Frühwarn-, Alarm- und Notfallstufe) informiert.

Mit Ausrufung der Notfallstufe (EnSiG-Fall) tritt die BNetzA als Bundeslastverteiler auf. In dieser Situation traf die BNetzA Entscheidungen, z. B. Abschaltung der Gasversorgung in bestimmten Gebieten, welche unmittelbare und teilweise gravierende Auswirkungen auf alle Lebensbereiche in den Ländern hatten und die daher sofortige Maßnahmen der jeweiligen Landesverwaltungen erforderten.

In jedem Fall sollte der Informationsfluss zwischen der BNetzA, den FNB und den Ländern, auch im EnSiG-Fall, aufrechterhalten werden und ein größeres Verständnis für die (Informations-)Bedarfe und Zuständigkeiten der Länder entwickelt werden. Somit wäre auch eine zielgerichtete Unterstützung von Maßnahmen möglich. Ein Zuviel an Informationen ist allerdings zu vermeiden.

Die Informationsflüsse und Meldewege innerhalb einer Ebene, wie zwischen den Energieressorts und den Innenministerien, sind geregelt, werden jedoch nicht in allen Ländern ausreichend genutzt.

Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ)

Als wichtiger Erfolgsfaktor in der Krisenbewältigung zeigte sich der Informationsaustausch zwischen den Innenressorts der Länder sowie mit dem BMI. Das „Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern" (GMLZ) wurde seitens des BMI mit der operativen Gesamtführung der Lage beauftragt. Seitens der Länder wurden die Lageprodukte des GMLZ als hilfreich bewertet und sollen, wo nicht bereits geschehen, in Zukunft vertieft in die Lage der Länder einfließen.

Zusätzlich fanden durch das BMI geleitete Telefonkonferenzen zur Abstimmung und Ergänzung der bestehenden Lagebilder statt. Während des zeitweise geübten Ausfalls der regulären Kommunikationsmittel eines Landes wurde eine Abstimmung über alternative Möglichkeiten vorgenommen. Die Telefonkonferenzen des BMI wurden positiv bewertet und sollen beibehalten werden: Es sollte darauf geachtet werden, dass Führungspersonal nicht zu lange in den Telefonkonferenzen gebunden wird.

Bei Ausfall der Gasversorgung sind praktische Maßnahmen der Gefahrenabwehr zur Begrenzung der Auswirkungen, wie z. B. die Unterbringung von Personen in Notunterkünften, zu koordinieren. Die (vorbereitende) Zusammenarbeit der Stellen, die für die Gasversorgung zuständig sind (Netzbetreiber, Energieressorts) mit Stellen, die von den Auswirkungen der Mangellage betroffen sind (Sozial-, Gesundheits-, Innenressort etc.), sollte intensiviert werden. Die Identifizierung der von einer Mangellage betroffenen Einrichtungen und Betriebe wäre ein Beispiel dafür.

Über den Übungsverlauf hinweg wurden neun Hilfeleistungsersuchen zur weiteren Steuerung an das GMLZ gestellt. Der Länderbedarf an Unterstützungsleistungen durch den Bund wurde dabei klar formuliert. An die Länder und Fachbehörden gesteuerte Anfragen wurden zum Teil aber nicht bzw. nicht zeitgerecht beantwortet. Dies war insbesondere den Zeitsprüngen und der darin fußenden Übungskünstlichkeit geschuldet.

Das VerkLG wurde basierend auf einer Drehbuchvorgabe (Evakuierung von 3000 Personen) beübt. Vom Katastrophenschutzstab des Landes Brandenburg wurden Leistungen nach dem VerkLG beantragt. Der Leistungsantrag musste von der anfordernden Behörde (Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg) über das BBK im Geschäftsbereich des BMI als anforderungsberechtigte Behörde gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG an die Koordinierungsstelle Krisenmanagement (KKM) des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG), in Funktion als koordinierende Behörde (§ 7 Abs. 1a VerkLG), gesteuert werden. Auf Grundlage des Antrags hat die KKM des BAG das Vorliegen der Anwendungsvoraussetzungen des VerkLG geprüft. Die Bearbeitung des Antrags durch die KKM hat gezeigt, dass das nach der derzeitigen (Entwurfs-)Fassung der Verwaltungsvorschrift zum VerkLG (VerkLG-VV) vorgesehene Verfahren der Anwendungsprüfung unter Einbindung der Marktbeobachtung des BAG vor dem Hintergrund des außerordentlichen Handlungs- und Entscheidungsdrucks in sich zuspitzenden bzw. bereits eingetretenen Krisenlagen zeitlich nicht adäquat realisierbar ist.

Das Antragsformular für Leistungen nach dem VerkLG wurde im Zuge der Übungsvorbereitung durch das BAG, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und die PG LÜKEX Brandenburg überarbeitet. Dennoch bleibt das Antragsverfahren nach VerkLG umständlich, sehr umfassend und auch für erfahrene Stabsmitarbeiter/innen ohne behördliche Unterstützung nur schwer realisierbar, insbesondere in akuten Krisenlagen.

Soweit auf Landesebene die Landesverteidigung einbezogen wird, kommt den Landeskommandos als Verbindungselement der Bundeswehr hierbei eine besondere Rolle zu, da sie neben den Unterstützungsmöglichkeiten der Bundeswehr auch den eigenen essentiellen Bedarf in der Krise (z. B. für die Bundeswehrkrankenhäuser) artikulieren können. Die militärischen Verbindungselemente in den übenden Krisenstäben konnten sich gewinnbringend einbringen. Die positive Einbindung der Kräfte vor Ort bestätigte aus Sicht der eingesetzten Soldaten den Eindruck, dass die Bundeswehr als wichtiger Partner der zivilen Seite erkannt wird.

5.2 Erkenntnisse auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurden die bedarfsabhängige Einbindung und der Austausch von Verbindungspersonen als großer Mehrwert erachtet. Durch Verbindungspersonen kann auf unmittelbare Weise ein gemeinsamer Informationsstand generiert werden. Entscheidungsprozesse können so beschleunigt und ein besseres gegenseitiges Verständnis für das jeweilige Handeln gefördert werden.

Die Einweisung der Verbindungspersonen in ihre Arbeitsplätze im BMI, vor der ersten Sitzung des Krisenstabes, wurde für den späteren Arbeitsfluss als sehr erleichternd empfunden. Für eine solche Einweisung ist auch in realen Krisenfällen entsprechendes Personal durch das BMI eingeplant worden.

Wesentliches Übungsziel des BMVI und KKM des BAG lag in der Beübung und Optimierung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere in der Kommunikation zwischen der Stabsstelle Krisenmanagement im BMVI und der KKM beim BAG. Dieses Übungsziel konnte erreicht werden. Die Übungsdurchführung hat gezeigt, dass die Kommunikation zwischen den zuständigen Organisationseinheiten gut funktionierte. Alle relevanten Informationen wurden transparent und unverzüglich ausgetauscht und somit fortlaufend ein einheitlicher Informations- und Wissensstand bei den Verfahrensbeteiligten gewährleistet. Regelmäßige und fest terminierte Lagebesprechungen in Form von Telefon- bzw. Videokonferenzen haben sich hierbei sowie bei der Erstellung und dem Austausch von aktuellen Lagebildern bewährt.

5.3 Erkenntnisse auf Landesebene

Das Szenario ermöglichte es, auch in nicht vom Gasmangel betroffenen Ländern die Sensibilität für potenzielle, nicht alltägliche Gefahrenlagen und für die erforderliche Zusammenarbeit in den Fach- und Pressebereichen zu erhöhen.

Die LÜKEX-Übung trug wesentlich dazu bei, Abläufe und Arbeitsprozesse des Krisenmanagements zwischen den mitübenden Bundesländern zu vermitteln und zu festigen. Insbesondere in der Vorbereitungsphase konnten durch Ländergruppentreffen wesentliche Erkenntnisse für die Übung gewonnen und Kontakte für die zukünftige Zusammenarbeit geknüpft werden.

Foto: Jorg Greul/Getty Images

Foto: Westend61/Tom Chance/Getty Images

In den „Intensiv Übenden Ländern“ wurden zentrale Koordinierungsinstrumente, wie der „Interministerielle Verwaltungsstab Baden-Württemberg“ oder die „Koordinierungsgruppe Bayern“, einberufen. Diese Strukturen haben sich für die ressortübergreifende Zusammenarbeit bewährt. Sie haben sich als belastbar und geeignet erwiesen, um bereichsübergreifende Entscheidungen zeitnah mit allen fachlich betroffenen Behörden abzustimmen.

In mindestens einem Land, ohne ein solches zentrales Führungsorgan in einer Krise, wurde das Bedürfnis nach einer stärkeren zentralen Koordination bei einer ressortübergreifenden Lagebewältigung formuliert.

Wo die Federführung für Aufgaben des Krisenmanagements während der Übungsdurchführung bei den Innenressorts lag, wurde auf Verbindungspersonen und/oder Fachberater/innen zur Abstimmung und Lagebewältigung zurückgegriffen. Diese beteiligten sich intensiv, sodass die Aufgabenstellungen seitens der Fachberater/innen auch durch ein ressortübergreifendes Informationsmanagement adäquat bewältigt wurden. Die länderübergreifende Zusammenarbeit im Bereich des Energiewesens (hier: Gassektor) wurde ebenfalls über Verbindungspersonen aus den Fachressorts sichergestellt und funktionierte reibungslos.

Im länderübergreifenden Krisenmanagement war die Zusammenarbeit bzw. Kommunikation mit den Innenministerien anderer Länder in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden. Sie konzentrierte sich auf die Übermittlung und Abstimmung von Hilfeleistungsersuchen. Eine länderübergreifende Abstimmung der Innenministerien zu Maßnahmen oder zur Pressearbeit erfolgte in der Übung nur in geringem Maß.

Eine möglichst frühzeitige Vorbereitung des Krisenmanagements zu Beginn einer (sich anbahnenden) Krise/Lage und die ggf. rudimentäre Besetzung von speziellen Arbeitsstrukturen/Stäben/Kontaktstellen in allen (potenziell) betroffenen Ressorts/Stellen erwies sich als hilfreich. Die Etablierung von ersten Arbeitsprozessen, Meldewegen sowie von persönlichen Kontakten sind beispielhafte Maßnahmen hierzu. So konnte die „Chaosphase“ während einer konkreten Einsatzlage verkürzt werden. In der LÜKEX wurde dieser Ansatz einerseits durch die Planbesprechungen initiiert, andererseits auch durch den langen Vorbereitungsprozess stark antizipiert.

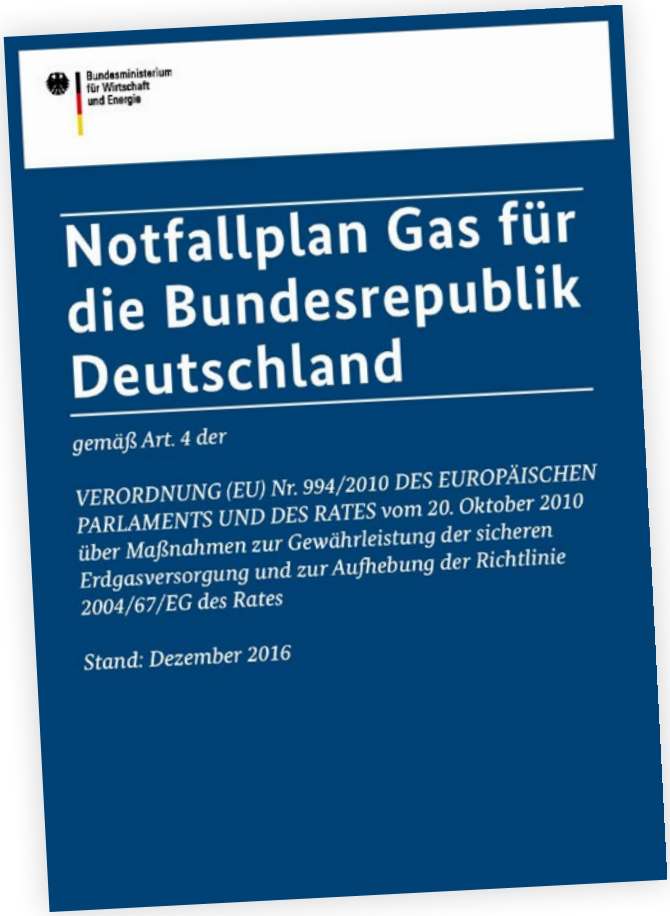
Handlungsempfehlungen

- ❑ Es wird empfohlen, die bisherige Entwurfsfassung der VerkLG-VV, in enger Abstimmung mit den anforderungsberechtigten und zuständigen Behörden, zu überarbeiten. Hierbei wird ebenfalls angeregt, das Antragsverfahren des VerkLG, gemäß Anlage 2 der derzeitigen Fassung der VerkLG-VV, zu verschlanken.
- ❑ Die frühzeitige Einbindung der Verbindungsstrukturen der Bundeswehr wird empfohlen. Dies ermöglicht der Bundeswehr einen rechtzeitigen Einblick in das Lagebild vor Ort und beschleunigt das Erstellen und Abarbeiten von Hilfeleistungsersuchen.
- ❑ Um den erkannten Vorteil einer frühen Besetzung von erforderlichen Stabsstrukturen planerisch in die Praxis zu übertragen, könnte die Schwelle für den Aufruf von diesen „Krisenstabsstrukturen“ in den jeweiligen Behörden gesenkt werden.

5.4 Erkenntnisse zur Koordinierung von Krisenmanagementmaßnahmen zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Auch in der Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor wurde während der Übung auf den Austausch von Verbindungspersonal gesetzt. Hierzu wurden von dem Energieressort oder dem jeweiligen zentralen Krisenmanagementorgan Kontaktpersonen der FNB eingeladen. Diese Kontaktpersonen standen den behördlichen Krisenstabsorganisationen für gasfachliche Themen beratend zur Verfügung und dienten als Schnittstelle zum Krisenstab der jeweiligen FNB. Die enge Zusammenarbeit der Kontaktpersonen mit dem behördlichen Krisenmanagement stellte sich als sinnvoll und zielführend heraus. Eine schnelle und fachkompetente Entscheidungsfindung wurde so maßgeblich unterstützt. Die von den FNB bzw. der Gaswirtschaft veranlassten Maßnahmen wurden als nachvollziehbar und zweckdienlich angesehen. Über die Verbindungsperson der FNB konnte insbesondere die Information eingeholt werden, wann die vom Bundeslastverteiler angeordneten Abschaltungen bei den betroffenen Verteilnetzbetreibern umgesetzt werden würden. Wo vorhanden wurde von langjährig gewachsenen gegenseitigen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Energieressorts und den FNB profitiert. Landesunabhängig wurde die Zusammenarbeit als gut bewertet, losgelöst davon, ob das Fachreferat der Energieressorts als Bindeglied agierte oder Verbindungspersonen vor Ort waren.

Die Zusammenarbeit mit weiteren Stellen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wie den Landespolizeien, den Landeskommandos der Bundeswehr, den Landesverbänden des Technischen Hilfswerks (THW), aber auch mit Hilfsorganisationen, wurden positiv bewertet. Die bereits bestehende und bewährte Zusammenarbeit durch vergangene reale Einsätze und Übungen wurde hervorgehoben. Die externen Fachberater/innen waren aktiv in Entscheidungsprozesse eingebunden. Über diese wurden häufig auch erforderliche Maßnahmen schnell abgestimmt und Informationen eingeholt. Durch die Identifikation entsprechender technischer und personeller Unterstützungsleistungen konnten die im Bevölkerungsschutz notwendigen Maßnahmen frühzeitig geplant und (fiktiv) durchgeführt werden.



Das „Nationale Krisenteam Gas“ nimmt nach dem Notfallplan Gas eine Beratungsfunktion für das BMWi ein. Es soll über die einzelnen Zuständigkeiten hinaus ein einheitliches Bild der Lage herstellen und fachliche Einschätzungen beisteuern. Aufgabe ist insbesondere die Gewährleistung eines Konsultationsmechanismus zwischen den an der Bewältigung der Krise beteiligten Akteuren. In der Übung waren die vorgesehenen Vertreter/innen aus der BNetzA, den Ländern und der Gaswirtschaft zu diesem Zweck über Telefonkonferenzen in regelmäßigen Abständen zusammengekommen. Die Funktion als Beratungsgremium hat sich in der Übung bewährt. Die Sitzungen des „Nationalen Krisenteams Gas“ waren eine wichtige Plattform zum Austausch von aktuellen Lageinformationen und zur Beratung der möglichen nächsten Schritte.

Grafik: A-Digit/Getty Images

Die Telefonkonferenzen des Nationalen Krisenteams Gas wurden als wichtig und mit fortschreitender Übung als immer effektiver empfunden. Sie ermöglichten einen umfassenden Informationsaustausch.

Die LÜKEX 18 hat verdeutlicht, welche wichtige Rolle den Netz- und Speicherbetreibern innerhalb einer Gasmangellage zukommt. Auch in Zukunft wird eine weitergehende Netzwerkbildung zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Gaswirtschaft als dringlich angesehen, insbesondere auch mit den Unternehmen, die nicht aktiv an der Übung teilgenommen haben.

Handlungsempfehlungen

- ❑ Die Zusammenarbeit über Verbindungspersonen zwischen den FNB und den Landesministerien sollte für zukünftige Krisensituationen beibehalten werden.
- ❑ Die Einbindung von Vertreter/innen der betroffenen Fachbehörden, von Betreibern sowie der BOS (inkl. Hilfsorganisationen, THW) in das strategische Krisenmanagement als Fachberatung sollte beibehalten werden.
- ❑ Eine weitergehende Netzwerkbildung zwischen öffentlicher Verwaltung und Gaswirtschaft sollte angestrebt werden.

5.5 Erkenntnisse zur Stabsarbeit in Bund und Ländern

Die LÜKEX 18 bot die Möglichkeit, Erfahrungswerte mit der eigenen Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Ausstattung und den Räumlichkeiten zu gewinnen. Auch hierbei konnten stabsintern Verbesserungspotenziale identifiziert werden.

Von einzelnen Akteuren wurde angemerkt, dass bestimmte Führungsmittel nicht ausreichend gewartet waren oder IT-Updates fehlten. Diese Herausforderungen konnten meist unkompliziert und schnell gelöst werden. Individuelle Wünsche und Forderungen, wie zum Beispiel zweite Bildschirme oder Stabssoftware, wurden aufgegriffen und der jeweiligen Zuständigkeit zur Prüfung übermittelt.

Die eingesetzten Mitarbeiter/innen fühlten sich in ihren Rollen als Mitglieder der Krisenstäbe gut geführt und angeleitet. Vereinzelt wurden mehr Schulungen und Übungen zur Erweiterung des Erfahrungsschatzes gewünscht, um die Sicherheit im eigenständigen Arbeiten in den nicht alltäglichen Strukturen weiter zu festigen.

Die Realitätsnähe der LÜKEX hat ein weiteres Mal gezeigt, dass der „Stressfaktor“ in der Stabsarbeit nicht zu unterschätzen ist. Stabsmitarbeiter/innen, die im kommunikativen Umgang miteinander geschult sind, bleiben daher ein Erfolgsfaktor. Die Reduzierung auf Kerninformationen und Kernbotschaften unter der Prämisse der „Kommunikationsdisziplin“ sollte gerade bei der Arbeit in Stäben Anwendung finden.

In der LÜKEX 18 wurde der Ausfall von Personal in den eigenen Organisationen nicht schwerpunktmäßig betrachtet und kein 24/7-Schichtbetrieb geübt. Bei näherer Betrachtung der Personalressourcen wurde von einigen Stellen angemerkt, dass beispielsweise bei erhöhtem Krankenstand potentielle Planungs- bzw. Ressourcenlücken bestehen könnten.

Handlungsempfehlungen

- ❑ Die regelmäßige Überprüfung der eigenen Krisenmanagementressourcen ist beizubehalten. Bezüglich der Ressourcenplanungen sollte auf Flexibilität geachtet werden, um im Bedarfsfall den speziellen Anforderungen einer Krise gerecht werden zu können.
- ❑ Angehörige des Psychosozialen Krisenmanagements können innerhalb der Stabsarbeit als Mediatoren dienen und auftretende Stressmomente frühzeitig entschärfen.
- ❑ Schulungen bezüglich des Informationsmanagements sollten beibehalten werden.

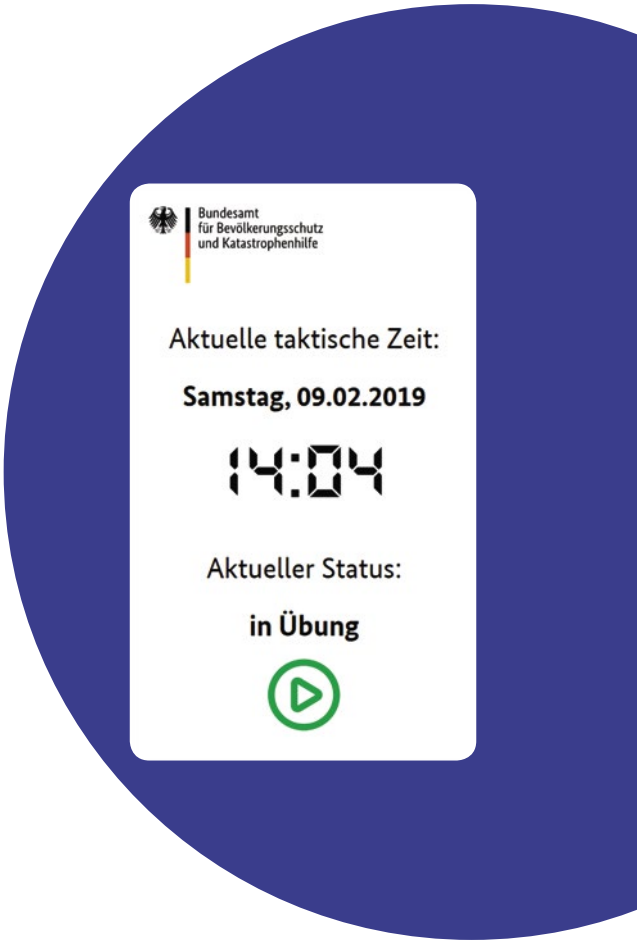


Foto: MicroStockHub/Getty Images

6

Erkenntnisse zum Bereich Krisenkommunikation

Im Folgenden werden die Erkenntnisse im Bereich der (Risiko- und) Krisenkommunikation aufgeführt. Das Übungsziel „Krisenkommunikation“ wurde im Vorfeld der LÜKEX von den Beteiligten festgelegt. Krisenkommunikation ist als Führungsinstrument ein wichtiger Teil des strategischen Krisenmanagements.

Eine anhaltende Energiemangellage führt unweigerlich zu einem enormen Informationsbedürfnis der Bevölkerung. Deshalb sollte die Bewertung der „Medienlage“ in den klassischen und Sozialen Medien immer ein Teil des Gesamtlagebildes sein, besonders für strategisch-politische Krisenstäbe.

Insofern wurde der Beübung der Kommunikatoren/innen und der Krisenkommunikation/ Öffentlichkeitsarbeit viel Platz eingeräumt. Die Übenden haben das Übungsziel, die Krisenkommunikation in verschiedenen Teilaspekten zu verbessern, erreicht. Basierend auf den Übungserfahrungen sollte auch zukünftig die bereichs-, länder- und ressortübergreifende Risiko- und Krisenkommunikation in LÜKEX-Szenarien auf vergleichbarem Niveau berücksichtigt werden.

6.1 Erkenntnisse im Bereich externe Krisenkommunikation

Unter dem Begriff „Externe Krisenkommunikation“ wird hier die Krisenkommunikation mit der Bevölkerung verstanden. Die LÜKEX 18 hat gezeigt, dass eine zielgerichtete und schnelle Kommunikation mit der Bevölkerung immer wichtiger wird.

Eine wesentliche Erkenntnis, die auch in der LÜKEX 18 deutlich geworden ist, ist die Einsatzmöglichkeit von Kommunikation als Steuerungsinstrument. In der Übung haben z. B. Baden-Württemberg, Sachsen, Brandenburg, Berlin und das BMWi die Möglichkeiten genutzt, gezielte Handlungsempfehlungen an die Bevölkerung zu streuen und durch Soziale Medien Lageinformationen zu sammeln oder zu verifizieren.

Insgesamt kann, beispielsweise aus Sicht Baden-Württembergs, die Schwerpunktsetzung auf das Thema „Krisenkommunikation“ unter Einbeziehung der Sozialen Medien in der LÜKEX 18 positiv bewertet werden.

Gerade in diesem Bereich konnten viele Erkenntnisse gewonnen werden, die für die Bewältigung künftiger Lagen von großem Nutzen sein werden. Durch frühzeitige und widerspruchsfreie Information und Kommunikation mit der Bevölkerung auf allen Kanälen der Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich der Sozialen Medien, kann eine Vertrauensbasis geschaffen werden, die dafür sorgt, dass getroffene Entscheidungen der Behörden akzeptiert und kommunizierte Handlungsempfehlungen befolgt werden.

LÜKEX trägt bereits in der Übungsvorbereitung dazu bei, die Kommunikatoren/innen enger in das Krisenmanagement einzubinden. Die

Foto: Fhm/Getty Images

Übungsvorbereitungen haben bei verschiedenen Akteuren dazu geführt, dass die Pressestellen, Social-Media-Teams und die Öffentlichkeitsarbeit mehr Einblick in die Aufgaben und Funktionsweisen der mit dem Krisenmanagement betrauten Stellen und der Krisenstäbe erhalten haben.

Gemeinsame Begrifflichkeiten

Bereits in der Vorbereitungsphase hat sich der Nutzen der gemeinsamen Beschäftigung mit dem Thema Gasmangellage gezeigt. Es wurde ein besseres Verständnis für die unterschiedlichen Prozesse und Vorgehensweisen der Bereiche Bevölkerungsschutz und Gaswirtschaft erzielt – in der Folge hat sich die Nutzung gemeinsamer Begrifflichkeiten verstärkt. Dies ist in der Krisenbewältigung, sowohl in der internen als auch der externen Kommunikation, von großem Vorteil. Nur wer Begrifflichkeiten einheitlich nutzt und versteht, kann auch einheitlich handeln.

Zielgruppengerechte Kommunikation

Bereits in einem frühen Stadium vor der Übung wurde über Methoden der zielgruppengerechten Vermittlung komplexer Sachverhalte wie einer Gasmangellage nachgedacht.

In Krisen neigen Menschen dazu, Ursachen und Verantwortliche für die Situation und die daraus entstehenden Probleme und Folgen zu suchen: Ggf. erfolgen vorschnell falsche Schuldzuweisungen. Gerade in einer Krisensituation mit vielschichtigen Problemen und Herausforderungen ist es häufig gar nicht möglich, einen Einzelnen für die Situation verantwortlich zu machen. Daher gilt es, derartige Schuldzuweisungen zu verhindern. Sie sind kontraproduktiv und können zu einer schwierigen Medienlage mit Reputationsschäden führen. In der Übungsdurchführung wurde die Erkenntnis bestätigt, dass die proaktive Krisenkommunikation und eine bevölkerungsnahe Sprache bei komplexen Sachverhalten wie dem Notfallplan Gas und dem Gasversorgungsystem große Herausforderungen für die Kommunikatoren/innen darstellen.

Ein Aspekt, der nicht intendiert geübt und von den Kommunikatoren/innen auch nicht von sich aus betrieben wurde, war die Anpassung der Informationen an besondere Bedürfnisse, z. B.: leichte/einfache Sprache, die Nutzung von Fremdsprachen (Englisch) oder die Ausrichtung auf schutzbedürftige Menschen oder Menschen mit Behinderung. Trotz abgestimmter Sprachregelungen können Mitteilungen nicht wortidentisch für jede Zielgruppe übernommen werden, sondern müssen zielgruppengerecht angepasst werden.

In der LÜKEX wurde eine bevölkerungsnahe und empathische Ausdruckweise angestrebt. Im BBK war die Zusammenarbeit zwischen dem „Kommunikationsteam“ und dem Team „Psychosoziales Krisenmanagement“ für eine bevölkerungsnahe Sprache bei der Formulierung von Hinweisen und Empfehlungen (knapp und informativ, Vermeiden von „Behördendeutsch“) sehr hilfreich. Dies gilt auch für die Formulierung von Warnungen im Modularen Warnsystem (MoWaS), die über die Notfall-Informations- und Nachrichten-App (NINA) direkt an die Bevölkerung gerichtet sind. Bei der möglichst kanal- und zielgruppengerechten Sprache gibt es aber auch Grenzen: Beispielsweise werden mit einer formulierten Warnmeldung über MoWaS alle ausgewählten Warnkanäle (App NINA, Medien, Anzeigetafeln) erreicht; spezifische Formulierungen können nur über einzelne Warnmeldungen zusätzlich eingegeben werden.

Abstimmung von Kommunikationsinhalten und -formulierungen

Hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung der Kommunikation in der Übung ist festzuhalten, dass zwischen den Ressorts innerhalb der Länder, aber auch intern bei den Übenden (also etwa klassische Pressearbeit und Social-Media-Teams), insgesamt eine gelungene Abstimmung erkennbar war. Hierzu sind weitere detaillierte Erkenntnisse unter Abschnitt 6.3 „Interne Krisenkommunikation“ festgehalten.

Foto: D3Damon/Getty Images

Wichtig ist die enge Abstimmung unter allen Kommunikatoren/innen, um eine „one message“–Aussage zu vermitteln, damit in der externen Kommunikation über alle Kanäle eine eindeutige und zielführende Botschaft kommuniziert wird. Dieses wird im Zuge der Diversifikation von Kanälen, Kommunikatoren/innen und Zielgruppen immer wichtiger und herausfordernder, weshalb das häufig missverstandene Prinzip der „one voice“ Kommunikation vom Streben nach der „one message“ abgelöst wurde. Die Informationsabstimmung scheint in der Übungsdurchführung gut funktioniert zu haben. Es wurde an verschiedenen Stellen deutlich, dass gemeinsam abgestimmte Botschaften vermittelt worden waren, beispielsweise, dass keine Panik aufkommen soll oder dass Vorsicht bei alternativen Heizquellen geboten ist.

Teilweise wurde ein inhaltlicher Widerspruch in der Kommunikationslinie empfunden. Bereits in der ersten Pressemitteilung des BMWi wurde einerseits die Bevölkerung beruhigt, die Versorgung der Haushaltskunden sei weiterhin gesichert, zugleich wurde die Bevölkerung aber dazu aufgerufen, Gas zu sparen. Dies kann im Sinne einer vorsorglichen und frühzeitigen Sensibilisierung für die Lageentwicklung verstanden werden, zeigt aber auch die Schwierigkeit, Risiken situationsabhängig adäquat zu kommunizieren. Einerseits sollen Risiken offen kommuniziert und proaktiv veröffentlicht werden, um die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung zu stärken. Andererseits sollen die Rahmenbedingungen (nachweisbare Sicherheit der Gasversorgung) deutlich benannt und somit Panik entgegengewirkt werden. Der bei LÜKEX 18 dargestellten Bevölkerung war insoweit unklar, inwieweit sie Einfluss auf die Änderung der Situation hat.

Proaktive Kommunikation

In komplexen Lagen ist es hilfreich, wenn Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Krise nicht erst auf Anfrage mitgeteilt werden, sondern die Bevölkerung in einer offenen Kommunikation proaktiv darüber informiert wird.

Soziale Medien allgemein

Von allen übenden Institutionen, die einen Übungsschwerpunkt auf den Bereich Krisenkommunikation gelegt hatten, wurde festgehalten, dass Soziale Medien ein wichtiges und nicht mehr aus der Gesamtstrategie wegzudenkendes Mittel im Krisenmanagement geworden sind. Es wurde mehrfach bestätigt, dass die Übung und die simulierte Medienwelt gut und geeignet waren, Krisenkommunikation zu üben, zu verbessern und die Kommunikatoren/innen (Presse- sowie Social-Media-Teams) in die etablierten Krisenstabsstrukturen zu integrieren.

Medien-Monitoring/Medienlage für den Stab

An verschiedenen Stellen wurde die Bedeutung von professionellem Medienmonitoring für die Lagedarstellung erkannt. Die Informationsaggregation aus den klassischen und Sozialen Medien sowie die Berücksichtigung dieser Informationen in der Lagedarstellung und Entscheidungsfindung der Krisenstäbe sollte geübt werden. Durch das

Foto: MicroStockHub/Getty Images

Monitoring und entsprechend angelegte Übungsinhalte konnte Verifikation bzw. Falsifikation betrieben und vereinzelt Falschmeldungen oder absichtliche Desinformation detektiert werden. Dadurch konnten die Übenden bei der Kommunikation mit der Presse und der Bevölkerung gezielt gegensteuern. Dabei ist eine Filterung und Auswertung der Sozialen Medien durch entsprechend geschultes Personal unabdingbar, um im Stab bereits gefilterte Informationen zur Informations- und Entscheidungsgrundlage vorliegen zu haben, frühzeitig Entwicklungen zu erkennen und angemessen reagieren zu können.

Ein Beispiel hierfür ist Baden-Württemberg. Bei der Auswertung und dem Monitoring der Sozialen Medien hat sich das erstmalig in großem Stil eingesetzte „Virtual Operations Support Team Baden-Württemberg“ bewährt. Das Team konnte Stimmungen und die Resonanz in der Bevölkerung auf getroffene Entscheidungen sowie Fake News frühzeitig identifizieren, lagerelevante Informationen herausfiltern und den Verwaltungsstab entsprechend informieren. Dadurch war es möglich, dass die für die Öffentlichkeitsarbeit Verantwortlichen, mit entsprechenden Presseverlautbarungen, Tweets oder dem Aufruf des Sonderinformationsdienstes der Landesregierung (Kriseninternet) schnell auf Stimmungen und Fake News reagieren konnten. Das Virtual Operations Support Team soll zur Unterstützung des Verwaltungsstabs des Innenministeriums auch bei künftigen Übungen und Reallagen eingesetzt werden.

Auch in anderen Ländern wurden das Monitoring der klassischen und Sozialen Medien sowie die Weiterleitung wichtiger Informationen an die Stäbe positiv bewertet. Beispielsweise soll in Sachsen ein/e Soziale-Medien-Vertreter/in in den zuständigen Verwaltungsstabsbereich eingebunden werden und im Stab über die Aktivitäten in Sozialen Medien berichten.

Ein Medien-Monitoring ist sinnvoll, erfordert jedoch einen hohen Personalaufwand. In einer realen Lage ist vermutlich weit mehr Personal als in der Übung erforderlich, um ein lückenloses Monitoring sicherzustellen. Das Monitoring muss parallel zur Kommunikation mit der Bevölkerung betrieben werden. Es kommt darauf an, eine Balance zwischen Notwendigem und Machbarem zu finden.

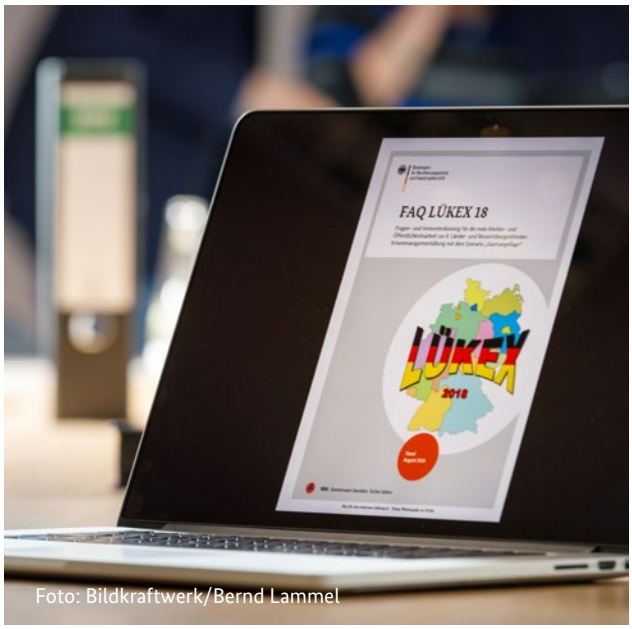


Foto: Bildkraftwerk/Bernd Lammel

Für die Darstellung der Medienlage kann als Teil der Lagedarstellung ein zentraler Bildschirm oder die Einrichtung eines „Medienzentrums“, in einem separaten Raum in der Nähe zum Krisenstab, sinnvoll sein.

Angepasste Sprachregelungen/FAQ/Textbausteine

Auch für die Nutzung im Bereich der Sozialen Medien sind vorgefertigte Textbausteine sinnvoll. Diese sollten an die Gegebenheiten des jeweiligen Kanals angepasst sein, beispielsweise im Sprachstil, der Textlänge sowie in der inhaltlichen und formellen Gestaltung. Die Verfasser/innen von Tweets/Posts/Einträgen/Texten müssen sich immer fragen, wie sie über die verschiedenen Kanäle möglichst verständlich möglichst viele Bürger/innen erreichen können.

In der Übung wurde die Nutzung von „Visuals“ als sinnvoll empfunden; hierbei handelt es sich um informierende Bilder/Grafiken mit kurzem Text, die einfach in Sozialen Medien und über Messenger wie WhatsApp geteilt werden können. Beispielsweise ist die Anwendung von Visuals durch Sachsen erfolgreich getestet worden.

In einer Reallage kann ein audio-visuelles Format (z.B. Video) zielführend sein, das aber sicherlich ressourcenintensiv ist. Es wurde jedoch auch die gegensätzliche Erkenntnis aus der Übung gezogen, dass die optische Gestaltung eigener Beiträge (z.B. dem Layout von Grafiken etc.) in Krisenfällen nachrangig bis unwichtig ist. Wesentliche Inhalte, z. B. der aktuelle Sachstand, Handlungsempfehlungen und Elemente wie Hashtags, Websites oder Hinweise zu Bürgertelefonen sollten im Fokus der Nachricht stehen.

In der Auswertung der Antworten auf Fragen und Sorgen in den Sozialen Medien fiel auf, dass in unterschiedlichem Maße dynamisch oder statisch auf Posts/Tweets reagiert wurde. Um zu entscheiden, ob individuelle Antworten auf einzelne Posts/Tweets oder ein prominent platzierter Eintrag (Post/Tweet/Eintrag auf der Website) zielführender ist, müssen Kommunikatoren/innen neben einer trainierten Empathie auch Fachwissen haben. Prominent platzierte Einträge sollten dann genutzt werden, wenn Fragen mit ähnlichen Inhalten immer wieder gestellt werden. In jedem Fall müssen abgestimmte Inhalte und Textbausteine immer dynamisch an die Lage angepasst werden.

Das Angebot eines BBK-Infopakets wurde von den beteiligten Behörden gut angenommen. Viele Behörden nutzten die Möglichkeit, auf die Homepage des BBK oder den Ratgeber „Katastrophenalarm“ zu verweisen bzw. zu verlinken. Sinnvoll wäre es, Behördenverteiler zu verschiedenen Schwerpunktthemen vorbereitend anzulegen.

Spontanhelfer/innen

Soziale Medien bieten die Möglichkeit, Hilfsbereitschaft, Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit sowie Solidaritätsgedanken zu lenken und entsprechend einzusetzen. Mithilfe von gezielter Medienarbeit gilt es, die Selbsthilfefähigkeit der Menschen zu unterstützen und die Solidarität der Bevölkerung einzufordern. Beim Thema Spontanhelfer/innen besteht Optimierungsbedarf, denn es fehlt eine (bestenfalls Bund-Länder-)übergreifende Strategie zum Umgang mit Spontanhelfer/innen.

Foto: Mr_Pliskin/Getty Images

Risikokommunikation

Der Fokus der Übungsanlage lag nicht auf der Risikokommunikation bzw. der Vorbereitung der Kommunikatoren/innen oder Kommunikationsinhalten im Vorfeld einer Krise – dies wurde auch nicht aktiv eingefordert. Aufgrund der Übungsanlage war es nicht möglich, die aus Sicht der Pressestellen interessante Risikokommunikation im Vorfeld einer Krise zu üben. Dieser Bereich wird allerdings als besonders herausfordernd wahrgenommen und hätte als Kernprozess des Krisenmanagements ein hohes Übungspotenzial.

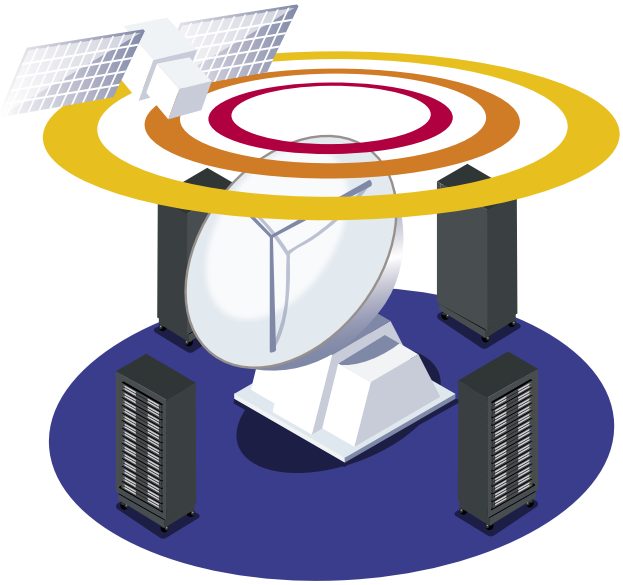
Foto: jayk7/Getty Images

Handlungsempfehlungen „Externe Krisenkommunikation“

- ❑ Die bereichs-, länder- und ressortübergreifende Risiko- und Krisenkommunikation soll auch zukünftig in LÜKEX-Übungen berücksichtigt werden.
- ❑ Im Sinne der Kommunikation als Instrument des strategischen Krisenmanagements und mit dem Ziel der Deutungshoheit bei der Bewältigung von Großschadenslagen und Krisen ist eine proaktive, abgestimmte und offene Kommunikation entscheidend und sollte angestrebt werden. Die frühzeitige Einbindung aller verfügbaren Kommunikationskanäle zur Positionierung amtlicher Meldungen sichert deren Status als valide Informationsquelle.
- ❑ Die Aggregation von Informationen aus den klassischen und Sozialen Medien sowie die Berücksichtigung der aufbereiteten Informationen in der Lagedarstellung und strategischen Entscheidungsfindung sollte geübt werden.
- ❑ Es ist anhand der jeweiligen Stabsstruktur und -organisation zu prüfen, ob im Monitoring Sozialer Medien geschultes Personal eher im Stabsbereich der Informationsgewinnung/Lagedarstellung oder im Bereich der Information der Bevölkerung/externen Kommunikation einzusetzen ist. Ggf. ist eine personelle Anpassung des Bereichs Pressearbeit/Öffentlichkeitsarbeit/Soziale Medien mit Fachpersonal nötig, da viele Aufgaben sehr arbeitsintensiv sind.
- ❑ Sprachregelungen, Textbausteine, FAQs zu potenziellen Krisenthemen und die dazugehörigen Abstimmungswege sollten vorbereitet sein.

6.2 Erkenntnisse im Bereich „Warnung der Bevölkerung“

Mehrere Länder haben die Möglichkeit genutzt, mit MoWaS im Schulungsmodus zu trainieren. Neben dem BBK mit einer bundesweiten Warnung haben Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen entsprechende Warnungen und zumeist auch Entwarnungen oder Nachrichten an andere MoWaS-Stationen versendet.



MoWaS-Nutzung unterhalb der Warnschwelle

Von den meisten Ländern wurde MoWaS nicht zur Übermittlung von Informationen unterhalb einer individuellen, teils recht hohen Warnschwelle genutzt. Unklar ist, ob dies aus einer Annahme geschah, nur akut eintretende Gefahrenlagen als Nutzungsgrundlage verwenden zu dürfen, oder ob dies eine übungskünstliche Zurückhaltung war. Die Empfehlung des BBK ist, diese Möglichkeit auch im Vorfeld einer erkennbar kritischen Lage zu nutzen, um den Kommunikationskanal zu etablieren und schon frühzeitig geeignete Handlungsempfehlungen zu vermitteln.

Die Kombination von mehreren Warnmitteln und -kanälen ist sinnvoll und zielführend, um die Breitenwirkung der Krisenkommunikation zu vergrößern. Bei der Warnung der Bevölkerung wird es voraussichtlich auch zukünftig keine alleinige (technische) Lösung geben.

Modulares MoWaS Warnsystem

Handlungsempfehlungen „Warnung der Bevölkerung“

- ❑ Um alle möglichen Warnkanäle miteinander zu verbinden und so einen möglichst großen Verbreitungsgrad zu erzielen, sollten alle Mitarbeitenden in Behörden, die Warnungen über das MoWaS-System senden können und in den Prozess der Warnung im Krisenfall einbezogen sind, die Möglichkeiten des Systems gut kennen und dieses effizient nutzen können. Hierzu bieten sich gemeinsame Workshops und Schulungen an.

- ❑ Warnungen und besonders darin enthaltene Handlungsempfehlungen sollten in einer verständlichen, aber dennoch präzisen Sprache verfasst und innerhalb der zeitlichen Möglichkeiten zwischen den Kommunikatoren/innen und den für die Warnungen zuständigen Personen abgestimmt sein. Hierzu bieten sich Workshops und Schulungen an. Für die Nutzer/innen von MoWaS-Stationen sollten in Zuständigkeit des Bundes und der Länder Nutzungsempfehlungen erstellt werden, wie in diesen Szenarien MoWaS genutzt werden kann.

6.3 Erkenntnisse im Bereich interne Krisenkommunikation

Neben der externen Kommunikation und der Warnung der Bevölkerung ist auch die interne Krisenkommunikation wichtig. Als interne Kommunikation wird hier die verbale und nonverbale Kommunikation zwischen Angehörigen einer bestimmten Gruppe oder Organisation, zum Zweck des Austausches und der Verbreitung von Informationen und zur Optimierung organisatorischer Abläufe, verstanden. Sie wird hier nicht im Sinne der Unternehmenskommunikation oder der Wirtschaftswissenschaft als Führungsfunktion verstanden. Eine interne Kommunikation ist nicht nur die Grundlage für eine sachlich richtige, fundierte und glaubwürdige Kommunikation nach außen, sondern auch wesentlich für die effiziente Organisation des Krisenmanagements und der Stabsarbeit. Ein Übungsziel der LÜKEX-Serie ist deshalb immer auch die Optimierung der internen Kommunikationsabläufe. Die Erkenntnisse werden hier zusammengefasst, wobei einzelne Aspekte nicht trennscharf von Kapitel 5 „Erkenntnisse Krisenmanagement“ abzugrenzen sind.

Vorbereitungsphase/Netzwerkbildung/ Strukturbildung

Mehrfach wurde bestätigt, dass die Vorbereitung auf die LÜKEX Meldewege ins Gedächtnis ruft und etabliert. Eine frühe Abstimmung innerhalb der eigenen Behörde wurde als fruchtbar erlebt. Auch entsteht durch den Austausch mit anderen Übenden ein Vergleich der Strukturen, der als „best practice“-Beispiel zur Weiterentwicklung beitragen kann.

Der relativ lange Prozess der LÜKEX bietet außerdem die Möglichkeit, neue Strukturen zu schaffen. Beispielsweise wurde von den Pressestellen der Senatsressorts des Landes Berlin vor der LÜKEX ein gemeinsamer „Leitfaden zur ressortübergreifenden Kommunikation im Krisenfall“ entwickelt und während der Übung erfolgreich erprobt.

Interministerielle Koordination von Kommunikationsinhalten

Das Übungsszenario erforderte bei der externen Krisenkommunikation die Abstimmung mehrerer Ressorts unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeiten. Teilweise wurden diese Abstimmungswege bei den übenden Akteuren bereits im Vorfeld definiert, wie die entsprechende Zusammenarbeit auf Grundlage des vor der Übung erarbeiteten „Leitfadens Krisenkommunikation“ in Berlin zielführend nachwies.

Neben der sprachlichen Gestaltung ist in der Kommunikation mit der Bevölkerung, auch indirekt über die Presse, die inhaltliche Gestaltung der Botschaften von enormer Bedeutung, gleich, ob es sich um Fakten oder politische Botschaften handelt. Wichtig ist auch hierbei, dass die Botschaften als „one message“ wahrgenommen werden und dabei offen, transparent und glaubhaft sind.

Die Abstimmung der reinen Sachverhalte zwischen den Ressorts und Ländern, die nach außen kommuniziert werden, hat in der Übungsdurchführung gut funktioniert. Es sind keine großen Diskrepanzen zwischen Aussagen verschiedener Kommunikatoren/innen aufgefallen.

Beispielsweise wurden im „Interministeriellen Verwaltungsstab des Landes Baden-Württemberg“ frühzeitig entsprechende Maßnahmen ergriffen, um die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung abzustimmen und zu koordinieren. So wurden sich widersprechende Verlautbarungen vermieden. An verschiedenen Stellen, so auch in Baden-Württemberg, zeigte sich während der Übung, dass es bei großen Lagen mit vielen beteiligten Institutionen und Kommunikatoren/innen sinnvoll sein kann, die Koordination über die externe Kommunikation in einer verantwortlichen Stelle zusammenzuziehen. Zur Koordinierung und Abstimmung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung mit den Ministerien, Regierungspräsidien und unteren Verwaltungsbehörden hat beispielsweise das Staatsministerium – wie planerisch vorgesehen – in Baden-Württemberg die Leitung des Verwaltungsstabsbereichs 3 „Bevölkerungs- und Medienarbeit im Interministeriellen Verwaltungsstab“ übernommen.

Textbausteine, Sprachregelungen und FAQs

Vorbereitete Textbausteine, Sprachregelungen und FAQs erleichtern nicht nur die Medienarbeit nach außen, sondern können auch die internen Wege vereinfachen und die eigenen Kollegen/innen zielführender informieren. Beispielsweise erwies sich der im Vorfeld zwischen den Fachbereichen und den Pressestellen des BAG und BMVI abgestimmte FAQ-Katalog zu den Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes bei großflächigen Krisenlagen im Bereich Transport und Verkehr zur Abstimmung und Beantwortung von Presse- bzw. Bürgeranfragen als hilfreich. Die Verwendung eines FAQ-Kataloges beschleunigt den (behördenübergreifenden) Abstimmungsprozess und führt zu einer personalressourcenschonenden und schnelleren Bearbeitung von Anfragen.

Hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung der Kommunikation ist festzuhalten, dass zwischen den Ressorts innerhalb der Länder, aber auch in-

Foto: Lechnermedia/Getty Images

nerhalb der übenden Institutionen, also zwischen klassischer Pressearbeit und Social-Media-Teams, eine gelungene Abstimmung erkennbar war. An vielen Stellen wurden vorbereitete und abgestimmte Sprachregelungen und Textbausteine genutzt sowie FAQs zusammengestellt, die sukzessive erweitert und angepasst wurden. Dazu bedarf es funktionierender Abstimmungsprozesse innerhalb der Organisationen, die offenbar gut gelangen.

Für den Prozess der Einberufung des Stabes und der Alarmierung besteht die Erkenntnis, dass zumindest klare Strukturen im Ablauf für die mediale Erstreaktion vorformuliert werden sollten, in denen auch Soziale Medien eingebunden sein sollten.

Räumliche/organisatorische/ technische Gegebenheiten

Es sollte bei der Planung der rein räumlichen Aufteilung von Krisenstäben darauf geachtet werden, wie zielführend eine räumliche Trennung oder Integration einer bestimmten Anzahl von Kommunikatoren/innen in den Haupt- bzw. Stabsraum ist. Hierzu bestehen zwei grundsätzlich unterschiedliche Ansätze.

Zum einen bietet sich die räumliche Integration an. Durch die LÜKEX 18 wurde beispielsweise festgestellt, dass Abstimmungen sowie Lageinformationen aufgrund räumlicher Nähe rasch durchgeführt bzw. verarbeitet werden können. Wichtig für die Kommunikation waren die regelmäßigen Lagebesprechungen.

Dadurch wurde gewährleistet, dass alle Anwesenden einen einheitlichen Lageüberblick erhielten und Aufträge abgestimmt und klar delegiert werden konnten. Diese Möglichkeit birgt allerdings die Schwierigkeit, erforderliche Raumkapazitäten vorzuhalten und es ist, aufgrund der erhöhten Personenzahl, mit einem höheren Lärmpegel zu rechnen.

Eine andere Möglichkeit der Einbeziehung ist, die verschiedenen Organisationseinheiten der Kommunikation räumlich getrennt, aber in unmittelbarer Nähe des Stabes zu platzieren. Verbindungspersonen können dabei – regelmäßig oder dauerhaft – in die Räumlichkeiten und Lagebesprechungen des Stabs entsandt werden, wie es beispielsweise im bayerischen Innenministerium umgesetzt wurde. Durch die permanente Anwesenheit von Vertretern/innen der Pressestelle und der Öffentlichkeitsarbeit des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration in der Führungsgruppe Katastrophenschutz Bayern war kontinuierlich die Abstimmung und der Informationsaustausch mit diesen Stellen gewährleistet. Auch dies hat sich als zielführend für die Presse- und Medienarbeit erwiesen.

Wenn ein Monitoring der klassischen und Sozialen Medien stattfindet, kann die Bereitstellung wichtiger Themen, Tweets, Berichte oder sonstiger Erkenntnisse für weitere Akteure sinnvoll sein, beispielsweise durch eine direkte Visualisierung

auf einem zentralen großen Bildschirm. Ideal ist die Einrichtung eines „Medienzentrums“ in einem separaten Raum, in der Nähe zum Krisenstab/Ereignisteam.

Mit Blick auf den zu erwartenden Abstimmungsbedarf in der Krisenkommunikation, wurde beispielsweise in Baden-Württemberg neben den bereits bestehenden Stabsräumen erstmalig ein weiterer Raum für die Kommunikatoren/innen vorgesehen. Aufgrund der positiven Erfahrungen soll das Raumkonzept entsprechend dauerhaft angepasst werden.

Foto: Bildkraftwerk/Bernd Lammel

Handlungsempfehlungen „Interne Krisenkommunikation“

- ❑ Ein Konzept für die geregelte länderübergreifende Zusammenarbeit von Pressestellen könnte den betroffenen Akteuren Handlungssicherheit geben. Dabei wäre zu differenzieren, ob/wann Fachressorts/Stellen Informationen länderübergreifend austauschen sollen oder welche Verantwortung ggf. eine zentrale Instanz übernimmt.

- ❑ FAQ-Kataloge/Sprachregelungen usw. sind, neben der externen Krisenkommunikation auch für die interne Information sinnvoll und sollten vorbereitet und im Krisenfall allen Stabsmitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden. Diese sollten außerdem regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden.

- ❑ Die Räumlichkeiten sind den Bedürfnissen des Informationsflusses möglichst anzupassen, etwa durch eine zentrale und regelmäßig aktualisierte Darstellung der Erkenntnisse des Medien-Monitorings, die durch Fachpersonal laufend aktualisiert wird.

6.4 Erkenntnisse im Bereich Kommunikation zwischen öffentlichem und privatem Sektor

KRITIS-Betreiber sind ein wichtiger Teil des gesamtstaatlichen Krisenmanagements. Die teilweise sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Ziele und Vorgehensweisen von Privatwirtschaft und staatlichen Institutionen erschweren häufig die Zusammenarbeit, speziell in dynamischen, großflächigen oder langanhaltenden Krisen, wie beispielsweise einer Gasmangellage.

Vorbereitungsphase/Netzwerkbildung

Bereits in der Vorbereitungsphase zeigte sich an verschiedenen Stellen einer der Hauptaspekte der LÜKEX: Die notwendige starke Ausrichtung auf die Bildung und Festigung von Netzwerken, auch zwischen Behörden und Unternehmen (vornehmlich der KRITIS-Unternehmen). Mehrfach wurde betont, dass der Austausch zwischen den Ländern, Ressorts, aber besonders zwischen Behörden und Unternehmen, fachlich und auch unabhängig vom Thema, fruchtbar ist. Der Austausch der Kommunikatoren/innen, die mit staatlichem oder privatwirtschaftlichem Hintergrund häufig Unterschiede aufweisen, wird durch den engen Kontakt in der Vorbereitungsphase stark gefördert. So entsteht ein Verständnis für die Betrachtungs- und Vorgehensweise des jeweils Anderen. Es ist außerdem hilfreich für den eigenen Arbeitsprozess und das eigene Krisenmanagement, Einblicke in Behörden, die Privatwirtschaft oder andere Fachbereiche zu bekommen und auszubauen.

Die LÜKEX 18 bot außerdem eine sehr gute Möglichkeit, den Kommunikatoren/innen, Stäben und Führungskräften die festgelegten Wege der Krisenkommunikation mit anderen Behörden und Unternehmen wieder ins Gedächtnis zu rufen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der stetige enge Austausch und die fachliche Kommunikation in der Krise zwischen Behörden und Unternehmen wichtig sind und Erfolge gezeigt haben.

Optimierungspotenziale

Hinsichtlich der Abstimmung und Kommunikation zwischen Behörden und Unternehmen im Bereich der Medienarbeit (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit inkl. Soziale Medien) wurden ebenfalls Verbesserungspotenziale identifiziert:

- ❑ Die Ansprech- und Erreichbarkeit der Pressestellen war sehr unterschiedlich. Dies führte zu einer Deutungshoheit derjenigen Pressestellen, die erreichbar waren. Für eine erforderliche Abstimmung zwischen den Pressestellen der Behörden und Unternehmen bedeutet dies, dass sie ggf. aufeinander verweisen und untereinander Sprachregelungen und Zuständigkeiten klar kommunizieren sollten.

- ❑ Nur durch eine frühzeitige gegenseitige Information und Abstimmung der Krisenkommunikation zwischen Behörden wie auch externen Beteiligten kann eine widerspruchsfreie Öffentlichkeitsarbeit gewährleistet werden.

Foto: Mihajlo Maricic/Getty Images

Foto: Liyao Xie/Getty Images

Sprachregelungen/FAQ/Textbausteine

Auch zwischen Unternehmen und den behördlichen Akteuren hat in der Übungsdurchführung eine Abstimmung zentraler Inhalte sowie Sprachregelungen, beispielsweise in Form von Textbausteinen, stattgefunden. Es wurden FAQs zusammengestellt, die sukzessive erweitert und angepasst wurden.

Es zeigte sich beispielweise in Bayern, dass die internen Abstimmungen und Vorbereitungen für die Information der Bevölkerung eng mit der externen Kommunikation mit anderen Behörden und dem privaten Sektor zusammenhängen. Zwischen öffentlichen und privaten Akteuren abgestimmte Informationen und Formulierungen sind für die interne und externe Krisenkommunikation unabdingbar. Im Bereich der Bevölkerungs- und Medienarbeit fand eine kontinuierliche Information der Bevölkerung und der Presse statt. Dabei wurde sowohl auf eingehende Presseanfragen reagiert als auch proaktiv Informationen kommuniziert. Es konnte während der Übung auf vorbereitete Konzepte, u. a. zu Themen wie Bürgertelefon, Betreuung der Presse, Vorbereitung von Pressekonferenzen, Synchronisation der Pressearbeit beteiligter Behörden, Hilfsorganisationen und betroffenen Wirtschaftszweigen zurückgegriffen werden.

Handlungsempfehlungen Kommunikation zwischen öffentlichem und privatem Sektor

- ❑ Die Vernetzung der Fachbereiche, Führungskräfte und Kommunikatoren/innen der Länder, Behörden, Ressorts und Unternehmen sollte fortlaufend betrieben, ggf. weiterentwickelt werden.
- ❑ Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten der Krisenstäbe, besonders der Kommunikatoren/innen, sollten bereits vor der Krise in Krisenkommunikationsplänen festgehalten und laufend aktualisiert werden.

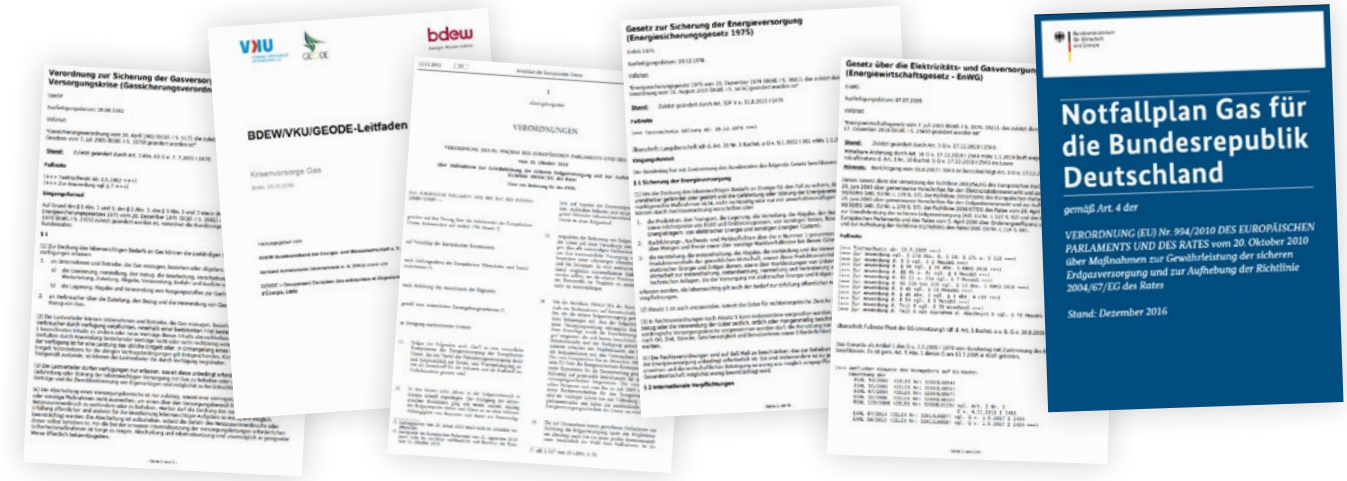
Foto: Black Shogun/Getty Images

7

Fachliche Erkenntnisse zum Bereich Gasmangellage

Die Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung[1] (SoS-Verordnung a. F.) unterscheidet im Verlauf einer Gasmangellage drei Krisenstufen: die Frühwarnstufe, die Alarmstufe und die Notfallstufe. In den ersten beiden Stufen liegt die Zuständigkeit und Verantwortung zur Bewältigung der Versorgungsstörung bei den Netzbetreibern. In der Notfallstufe wird auf hoheitliche Maßnahmen zur Sicherstellung des lebenswichtigen Gasbedarfs zurückgegriffen. Solche Eingriffe sind im deutschen Recht nur nach Feststellung des Notfalls entsprechend den Verfahrensregeln des EnSiG und der Gassicherungsverordnung (GasSV) möglich. Ein wesentliches Kriterium zur Identifikation einer Gasmangellage liegt laut dem „Leitfaden Krisenvorsoge Gas“ dann vor, wenn es dem Marktgebietsverantwortlichen nicht gelingt, eine ausgeglichene Ein- und Ausspeisebilanz durch den Einsatz sog. interner oder externer Regelenergie herbeizuführen.

Das BMWi stellt die Frühwarn- und Alarmstufe fest und gibt sie durch eine Presseerklärung bekannt. In der Frühwarnstufe liegen konkrete Hinweise vor, dass ein Ereignis eintreten kann, das wahrscheinlich zu einer erheblichen Verschlechterung der Versorgungslage führt. In der Alarmstufe liegt eine Versorgungstörung oder eine



Quellen: Gassicherungsverordnung, BDEW Leitfaden „Krisenvorsorge Gas“, SoS-Verordnung, EnSiG, EnWG, Notfallplan Gas

1) Eine Übungskünstlichkeit bestand darin, dass die Übung nach dem zum Zeitpunkt der Übung nicht mehr gültigen Regelungsrahmen der SoS-Verordnung (Nr. 994/2010) stattfand. Diese wurde während des LÜKEX-Prozesses durch die Verordnung (EU) 2017/1938 ersetzt. Die umfangreichen Änderungen konnten zu diesem späten Zeitpunkt bei der Vorbereitung und Durchführung der Übung nicht mehr berücksichtigt werden.
Im weiteren Verlauf ist daher die zugrundeliegende SoS-Verordnung als „alte Fassung“ (a.F.) gekennzeichnet.

außergewöhnliche Nachfrage nach Gas vor, die zu einer erheblichen Verschlechterung der Versorgungslage führt. Allerdings ist der Markt noch in der Lage, die Störung oder Nachfrage zu bewältigen. Die Maßnahmen, welche die Netzbetreiber in der Frühwarn- und Alarmstufe ergreifen können, sind im EnWG geregelt.

Der deutsche Gasmarkt ist privatwirtschaftlich organisiert und durch eine Vielzahl von Akteuren geprägt, welche die Gasnetze, die Gasspeicher und den Gashandel betreiben. Im Falle einer Versorgungsstörung nehmen unter den Gasversorgungsunternehmen die FNB eine zentrale Rolle ein. Die FNB unterhalten Netze, die Grenz- bzw. Marktgebietsübergangspunkte aufweisen. Die FNB haben nach § 16 EnWG Gefährdungen und Störungen in ihrem Netz durch netz- und marktbezogene Maßnahmen selbst zu beseitigen. Dabei haben sie u. a. die gesetzliche Pflicht, die Versorgung von sog. „geschützten Kunden“ mit Erdgas sicherzustellen.

Der LÜKEX 18 wurde das zum Zeitpunkt der Übungsdurchführung gültige deutsche Recht zugrunde gelegt. „Geschützte Kunden“ waren in der Übung Haushaltskunden und Fernwärmeanlagen, die Wärme aus Gas an Haushaltskunden liefern. Nach § 13f EnWG als systemrelevant ausgewiesene stromerzeugende Gaskraftwerke sind den geschützten Kunden nicht gleichgestellt.

Foto: Djedzura/Getty Images

Ist die Gasmangellage nicht durch die ergriffenen Maßnahmen der Netzbetreiber zu beheben, kann die Bundesregierung die Notfallstufe feststellen. Die Feststellung erfolgt gemäß § 3 EnSiG durch Verordnung und wird im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. In der Notfallstufe liegt eine erhebliche Versorgungstörung vor und obwohl alle einschlägigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Gasversorgung ausgeschöpft wurden, kann die Gasversorgung nicht sichergestellt werden. Mit der Ausrufung der Notfallstufe wird der Einsatz von Maßnahmen legitimiert, die im EnSiG und der GasSV rechtlich verankert sind. Im Falle einer solchen Versorgungskrise, dem sog. „EnSiG-Fall“, wird die BNetzA zum Bundeslastverteiler und hat die Aufgabe, den lebenswichtigen Gasbedarf sicherzustellen. Um dieser Aufgabe nachzukommen, kann die BNetzA durch Verfügungen, Unternehmen die Gas erzeugen, beziehen oder abgeben sowie Verbraucher verpflichten, innerhalb einer bestimmten Frist bestehende Verträge zu ändern oder neue Verträge abzuschließen.

Die Übung hat grundsätzlich gezeigt, dass die vorgesehenen Notfallmaßnahmen und Informationsprozesse im gaswirtschaftlichen Krisenmanagement funktionieren. Dennoch wurden während der Vorbereitungs- und Durchführungsphase verschiedene Problemstellungen und Regelungsbedarfe, vornehmlich im Bereich des EnWG, des EnSiG und der GasSV identifiziert. Viele der Problemstellungen konnten im Übungsszenario berücksichtigt werden. Für einige Fragestellungen konnte, aufgrund ihrer Komplexität und den Rahmenbedingungen der Übung, nur ein weiterer Klärungsbedarf festgestellt werden.

In den folgenden Abschnitten werden die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen zum EnWG, EnSiG, der GasSV und dem Notfallplan Gas aufgeführt.

7.1 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach EnWG

Während der Übung wurden die gesetzlichen Regelungen nach dem EnWG erfolgreich angewandt. Das Zusammenwirken der öffentlichen Verwaltung mit den FNB wurde grundsätzlich als bewährt und belastbar eingeordnet. Dennoch halten viele übungsbeteiligte Personen Änderungen in den gesetzlichen Regelungen für erforderlich. Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Definition der „geschützten Kunden", der Haftungsregelungen, des Umgangs mit Gasspeichern, den Möglichkeiten zur Maßnahmenumsetzung, der Abschaltreihenfolge und der Informationspflichten.

Geschützte Kunden

Der Übungsvorbereitung, -durchführung und -auswertung wurde das zum Zeitpunkt geltende deutsche Recht zu Grunde gelegt. Die sog. SoS-Verordnung a. F. wurde zwar bereits im Jahr 2017 novelliert und damit auch die Definition der geschützten Kunden neu festgelegt; die Anpassung im nationalen Recht durch den deutschen Gesetzgeber erfolgt derzeit. Die in der Übung verwendete Begriffsdefinition der „geschützten

Foto: Pogotskiy/Getty Images

Kunden" nach § 53a EnWG wurde von fast allen beteiligten Ländern als unzureichend angesehen. Insbesondere Einrichtungen der medizinischen Versorgung wie Krankenhäuser, Altenheime und Pflegeeinrichtungen sowie weitere soziale Einrichtungen sollten zu den „geschützten Kunden"

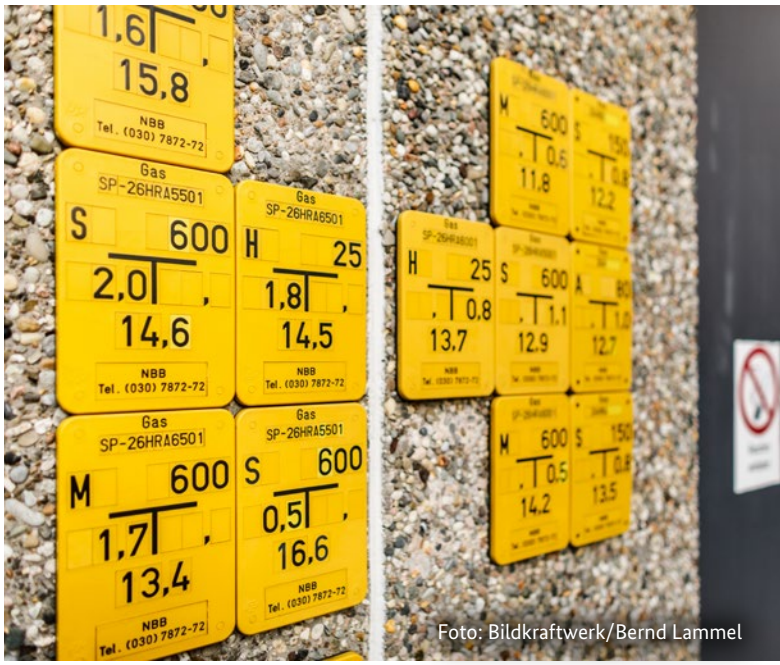


Foto: Bildkraftwerk/Bernd Lammel

zählen. Die Anpassung der mit der Novellierung einhergehenden neuen Definition des „geschützten Kunden" im nationalen Recht ist dahingehend bereits in Überarbeitung.

Haftungsregelungen

Während der Vorbereitungsphase wurden Bedenken über mögliche Haftungsfälle geäußert. Grundsätzlich dient der Haftungsausschluss für Vermögensschäden nach § 16 Abs. 3 EnWG dem Zweck, dass die Netzbetreiber frei von Furcht vor Haftungsrisiken die erforderlichen Maßnahmen in einer Notsituation durchführen können.

Der § 16 Abs. 3 EnWG ist jedoch hinsichtlich eines Haftungsausschlusses von Sachschäden und unechten Vermögensschäden (z. B. Produktionsausfällen und entgangenen Erlösen im Rahmen eines Sachfolgeschadens) defizitär, da diese dort nicht erwähnt bzw. nicht weiter spezifiziert werden. Auch die Gesetzesbegründung und die Kommentare zum EnWG geben hier keinen Aufschluss. Da Haftungsfälle hinsichtlich entstandener Schäden, etwa unechter Vermögensschäden, bei Maßnahmen durch die FNB nicht ausgeschlossen werden können, ist die Handlungsfähigkeit der FNB eingeschränkt.

Gasspeicher

Im Bereich der Speicherbetreiber wurde der Umgang mit etwaigen Schadensersatzansprüchen aufgrund von Ausspeicheranweisungen als unzureichend geregelt hervorgehoben. Der Betreiber eines Gasspeichers ist in der Regel nicht der Eigentümer des eingespeicherten Gases. Es ist festzulegen, ob der Speicherbetreiber oder der Eigentümer des eingespeicherten Gases der Adressat von Maßnahmen sein soll. Ferner sollte § 16 EnWG auch hier hinsichtlich der Haftungsfrage überprüft werden.

Maßnahmenumsetzung

Während der LÜKEX-Vorbereitungen wurden seitens der FNB Unklarheiten bzgl. der Durchsetzbarkeit von Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 EnWG geäußert. Die FNB sehen Schwierigkeiten, wenn ihren Anweisungen nicht Folge geleistet wird.

Informationspflichten

Der § 16 Abs. 4 EnWG regelt die Informationspflicht der Netzbetreiber, die unmittelbar Betroffenen sowie die Regulierungsbehörde über die Gründe von durchgeführten Maßnahmen unverzüglich zu informieren. Hierbei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass es unterschiedliche zuständige Regulierungsbehörden (BNetzA und Landesregulierungsbehörden) gibt. Es bleibt in diesem Zusammenhang unklar, welche Meldewege und Informationsprozesse bei einem Versorgungsengpass zwischen den Regulierungsbehörden greifen und inwiefern es den jeweils zuständigen Regulierungsbehörden möglich und gestattet ist, diese Informationen zu teilen bzw. weiterzugeben.

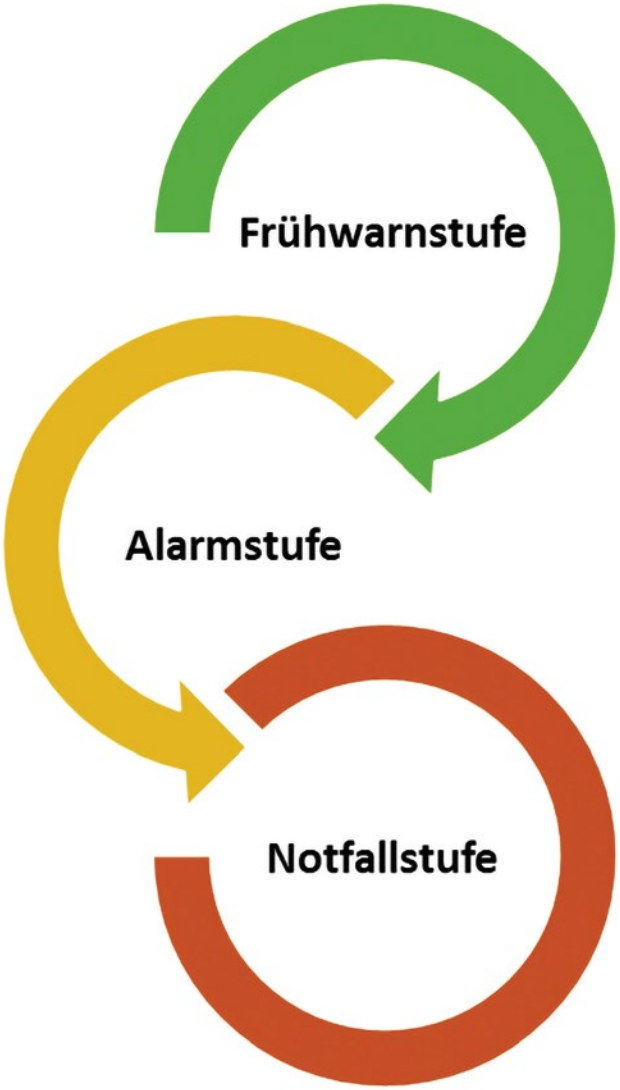
Handlungsempfehlungen „EnWG“

- ❑ Unter Einbeziehung der novellierten SoS-Verordnung und der Erkenntnisse der LÜKEX 18 sollte die Anpassung und klare Definition der „geschützten Kunden“ in nationales Recht (EnWG) zügig erfolgen.
- ❑ Im Bereich des EnWG sollten zeitnah die Haftungsregelungen in § 16 Abs. 3 EnWG überprüft werden.
- ❑ Es ist zu prüfen, inwiefern Maßnahmen zur Ausspeicherung, die sich an den Speicherbetreiber und nicht an den Eigentümer des Gases richten, rechtsgültig sind und wie ggf. Entschädigungsleistungen zu erbringen sind.
- ❑ Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten die FNB haben, um Maßnahmen durchzusetzen, wenn sich die Adressaten weigern, diesen Folge zu leisten. Insbesondere die Bedingungen und die Vorgehensweise für eine Unterstützung durch die Polizei sind juristisch zu prüfen.
- ❑ In § 16 Abs. 4 EnWG ist zu regeln, welche Regulierungsbehörde (Land oder Bund) von den Netzbetreibern über die Gründe für Maßnahmen informiert werden muss. Ebenso sind der notwendige Informationsgehalt und das Weitergaberecht der Information zu spezifizieren.

7.2 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach EnSiG

Das EnSiG aus dem Jahre 1975 und die darauf aufsetzende GasSV von 1982 wurden seit ihrem Inkrafttreten nur unwesentlich angepasst. Eine Überarbeitung in Folge der Energiemarktliberalisierung und der – aufgrund der Entflechtung der Wertschöpfungsstufen notwendig gewordenen – Energieregulierung ist kaum erfolgt.

Im Folgenden wird auf die Feststellung der Notfallstufe, den Übergang zum Bundeslastverteiler, den Entschädigungszahlungen nach EnSiG, das Stufenmodell nach § 1 GasSV und den Bundeslastverteiler eingegangen.



Feststellung Notfallstufe

Die Übung zeigte, dass die Voraussetzungen zur Feststellung der Notfallstufe nicht von allen Akteuren gleich interpretiert werden. Die Notfallstufe wurde in der Übung später als in der Übungsanlage antizipiert festgestellt. Es ist daher wünschenswert, die Erwartungshaltungen mit Blick auf die Stufenausrufung innerhalb des „Krisenteam Gas“ im Vorfeld einer Krisensituation zu klären. Es ist ein einheitliches Verständnis zu den Kriterien der Stufenausrufung herbeizuführen.

Übergang zum Bundeslastverteiler

Der Bundeslastverteiler ist mit Beginn der Notfallstufe seiner Verantwortung gerecht geworden und hat eine Priorisierung abzuschaltender „geschützter Kunden“ getroffen. Auch die meisten in den Online-Fragebögen Befragten (80%) gaben an, dass der Übergang gut funktionierte.

Verfügungen Bundeslastverteiler

Am zweiten Übungstag fanden durch den Bundeslastverteiler die für die Lastverteilungsentscheidung notwendigen Abwägungsprozesse statt und Verfügungen zur Abschaltung von Versorgungsgebieten wurden erlassen.

Der Informationsfluss vom Bundeslastverteiler zu den FNB ist verbesserungswürdig.

Bei Verfügungen an Speicherbetreiber oder an einzelne Industriekunden, die keine Abschaltungen betreffen, sondern z. B. eine Reduzierung des Verbrauchs, ist nach § 1 Abs. 4 GasSV derzeit keine Bekanntgabe/Veröffentlichung vorgesehen. Hier stellt sich auch die Frage, inwieweit Verfügungen mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) konform sind und öffentlich bekanntgemacht werden können oder dürfen.

Verantwortlichkeiten/Rollenabgrenzung

Aus dem Zusammenspiel von EnSiG und Notfallplan Gas geht die Definition und Abgrenzung der Rollen zwischen Bundesbehörden und Landesbehörden nicht eindeutig hervor. Hier sollte das Regelwerk in Bezug auf Überschneidungen bzw. Zuständigkeiten überprüft werden. Durch die späte Ausrufung der Notfallstufe konnte die BNetzA nicht die vorgesehene Abschaltung von nicht geschützten Kunden üben; der Fokus lag daher am zweiten Übungstag auf den „geschützten Kunden“.

Handlungsempfehlungen „EnSiG“

- ❑ Die Erwartungshaltungen innerhalb des „Krisenteam Gas“, mit Blick auf die Stufenausrufung, sind im Vorfeld einer Krisensituation zu klären. Es ist ein einheitliches Verständnis zu den Kriterien der Stufenausrufung herbeizuführen.
- ❑ Es ist zu prüfen, ob auch Verfügungen, die keine Abschaltungen betreffen, veröffentlicht werden sollen und ob dieses Vorgehen DSGVO-konform ist.
- ❑ Für den EnSiG-Fall sollte konkreter definiert werden, welche Aufgaben in der Notfallstufe noch bei den FNB liegen, welche Entscheidungen der Bundeslastverteiler zu treffen hat und wie die Kommunikation/Aufgabenteilung optimiert werden kann (z. B. durch entsprechende Empfehlungen bestimmter Maßnahmen seitens der FNB, durch strukturierte Datenzulieferung). In diesem Zusammenhang ist auch der Handlungsspielraum der FNB zu definieren, wenn diese im EnSiG-Fall eine Notsituation erkennen, die unverzügliches Handeln erfordert.

7.3 Erkenntnisse im Bereich Krisen- und Notfallmanagement nach SoS-Verordnung

Die Übung hat gezeigt, dass die vorgesehenen Notfallmaßnahmen und Informationsprozesse im Bereich des gaswirtschaftlichen Krisenmanagements bereits gut funktionieren. Bezüglich des Notfallplans Gas zeigte sich, dass sich die etablierten Informations- und Krisenmechanismen zwischen Behörden und KRITIS-Betreibern bewährt haben.

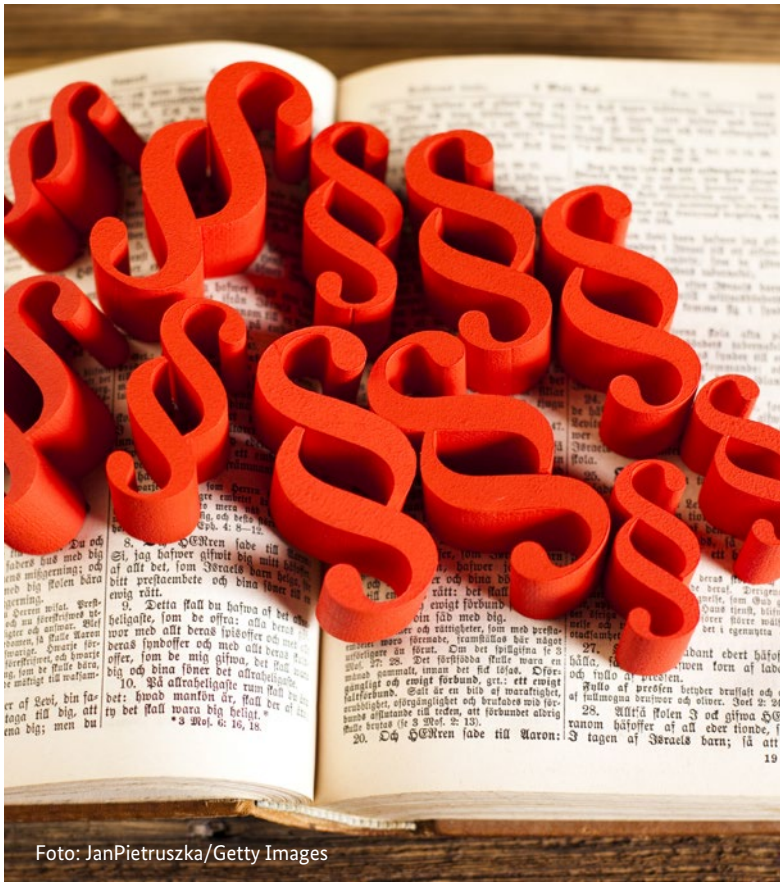


Foto: JanPietruszka/Getty Images

Etwa 90% der befragten Übenden stimmten der Aussage zu, dass die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Gaswirtschaft und den Behörden gut und planmäßig verlief. Hinsichtlich der oben genannten Konkretisierungs- bzw. Regelungsbedarfe im Bereich des EnWG, EnSiG und der GasSV sollten auch der Notfallplan Gas und der Leitfaden Krisenvorsorge Gas überarbeitet werden. Nachfolgend wird auf das Krisenteam Gas, die Zulieferung der Lastflussdaten, die Wiederinbetriebnahme des Gasnetzes, die verwendeten Begrifflichkeiten und die Transitmengen eingegangen.

Nationales Krisenteam Gas

Das „Nationale Krisenteam Gas“ hat sich in der Vorbereitung und Durchführung der Übung als sinnvolles Gremium etabliert. In der Auflistung der Mitglieder (vgl. Notfallplan Gas 2016, S. 10) führt die Bezeichnung „Vertreter der Bundesländer“ zu Unklarheiten; es sollte ausgeführt werden, dass es sich hierbei um Vertreter/innen der für die Energieaufsicht und -regulierung zuständigen Landesressorts handelt. In der Übungsvorbereitung verständigte man sich darauf, dass diese Ländervertreter/innen der Energieressorts die Informationen aus dem Nationalen Krisenteam in die Innenministerien der Länder weitertragen. Grundsätzlich ist auch zu überlegen, wie die Länder über die Ergebnisse des „Nationalen Krisenteam Gas“ informiert werden, die keinen Sitz im Krisenteam haben, da sie selbst nicht von der Gasmangellage betroffen, aber möglicherweise gefährdet sind.

Für eine effiziente Entscheidungsfindung im „Krisenteam Gas“ hat sich herausgestellt, dass fachliche Abstimmungsrunden der betroffenen FNB vor den Besprechungen des „Nationalen Krisenteams“ sinnvoll sind, um die aktuelle „Gesamt-FNB-Lage“ zusammengefasst in die Entscheidungsfindung des „Nationalen Krisenteams“ einbinden zu können.

Lastflussdaten

Laut dem Notfallplan Gas sind die Netzbetreiber im EnSiG-Fall zu Datenlieferungen der prognostizierten Lastflüsse verpflichtet. Zu diesen nötigen Lastflussmeldungen gibt es allerdings keine Formatvorgabe, die zu einer Vereinheitlichung der Datenlieferung an den Bundeslastverteiler führt. Im Vorbereitungsprozess der LÜKEX 18 wurde ein bestimmtes Format vereinbart, dieses ist bisher aber nicht obligatorisch.

Wiederinbetriebnahme des Gasnetzes

Die Wiederinbetriebnahme des Gasnetzes stellt eine große zeitliche und personelle Herausforderung dar. Aufgrund des gewählten Szenarioverlaufs endete die Übung in der Notfallstufe.

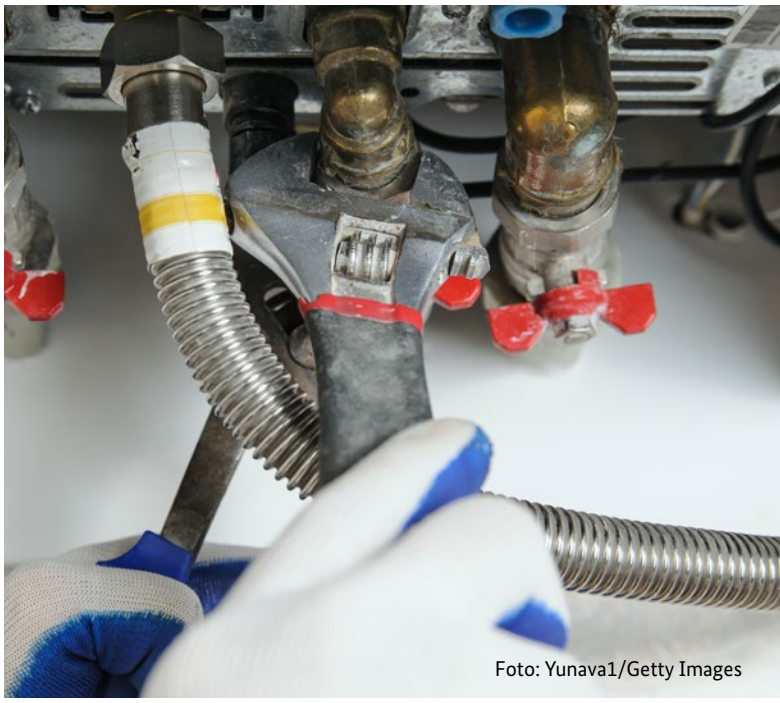


Foto: Yunava1/Getty Images

Während der Übung wurde auch die Abschaltung ganzer Netzgebiete simuliert. Allerdings blieben die zeitaufwändige und technisch anspruchsvolle Wiederinbetriebnahme der Netze und die damit verbundenen Prozesse und Zuständigkeiten unberücksichtigt. Ein Ende der Liefereinschränkungen bedeutet nicht unmittelbar das Ende der Versorgungsstörungen bei den Verbrauchern.

Gemäß § 3 Abs. 4 und Abs. 5 EnSiG sind die nach dem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen unverzüglich aufzuheben oder auszusetzen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen entfallen. Der Notfallplan Gas sieht vor, dass das Nationale Krisenteam Gas nach dem Ende der Krise, also in der Übergangsphase, die geordnete Rückkehr zu einem normalen Marktgeschehen begleitet und die Erfahrungen aus den Versorgungsstörungen auswertet. Das BMWi informiert nach Aufhebung der GasSV über die Aufhebung der Notfallstufe per Presseerklärung sowie die Europäische Kommission und die Nachbarstaaten. Mit der Aufhebung der GasSV würde die BNetzA nicht mehr als Bundeslastverteiler agieren. Für durchzuführende Maßnahmen nach dem nun wieder geltenden EnWG sind die Netzbetreiber verantwortlich. Darüber hinaus gehende Regelungen und/oder Prozesse wurden nicht näher betrachtet. Denkbar ist, dass nach Aufhebung der Notfallstufe die Alarm- bzw. Frühwarnstufe zunächst weiter ausgerufen bleiben.

Begrifflichkeiten

Die Begrifflichkeiten im Notfallplan Gas und dem Leitfaden Krisenvorsorge Gas sollten hinsichtlich einer einheitlichen Bedeutung angeglichen werden. Dabei sollte der Notfallplan Gas, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen, als Basisdokument genutzt werden. Ein Beispiel für uneinheitliche Begriffe ist das im Notfallplan Gas genannte „Regionale Krisenteam“ (unter Leitung der Bundesländer) und das im Leitfaden Krisenvorsorge Gas genannte und von den FNB einzuberufene „Lokale Krisenteam“. Ebenso spricht die SoS-Verordnung a. F. und in der Folge der Notfallplan Gas (2016: S. 15-19) von marktbasierten und nicht-marktbasierten Maßnahmen. Hier werden Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 EnWG marktbasierten Maßnahmen gleichgesetzt und nicht-marktbasierte Maßnahmen entsprechen hoheitlichen Maßnahmen.

Der Leitfaden Krisenvorsorge Gas bezeichnet daneben netz- und marktbezogene Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 EnWG als marktbasierte Maßnahmen und Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 EnWG als nicht marktbasierte Maßnahmen (vgl. Leitfaden Krisenvorsorge Gas 2018, S. 10 sowie S.13 f.). Es besteht also eine Diskrepanz dahingehend, welche Maßnahmen unter den Begriff „marktbasiert“ fallen und welche nicht. Im Notfallplan Gas (2016: S. 11) ist die Alarmstufe wie folgt definiert: „Es liegt eine Versorgungsstörung oder eine außergewöhnlich hohe Nachfrage nach Gas vor, die zu einer erheblichen Verschlechterung der Versorgungslage führt, der Markt ist aber noch in der Lage, diese Störung oder Nachfrage zu bewältigen, ohne auf nicht marktbasierte Maßnahmen zurückgreifen zu müssen.“ Bei Zugrundelegung der Definition des Leitfadens Krisenvorsorge Gas, würde dies bedeuten, dass in der Alarmstufe noch keine Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 EnWG angewendet werden. Dies widerspricht aber der Definition und den beschriebenen Voraussetzungen der Alarmstufe im Notfallplan Gas. Hier ist also dringend ein einheitliches Verständnis der „marktbasierten Maßnahmen“ erforderlich.

Transitmengen

Allgemein bestehen aufgrund der Festlegung, dass in der Übung keine Transite bzw. Exporte betrachtet werden, offene Fragen, wie in einer Mangellage mit Export-/Transitmengen umgegangen werden soll. Eine Gasmangellage würde sich, je nach Ursache, ggf. nicht nur auf Deutschland beschränken, sondern auch das benachbarte Ausland betreffen.

Foto: Hero Images/Getty Images

Handlungsempfehlungen „Krisen- und Notfallmanagement nach SoS-Verordnung“

- ❑ Es ist notwendig den Notfallplan Gas und den Leitfaden Krisenvorsorge Gas zu überarbeiten.
- ❑ Im Krisenteam Gas sollten die vorgelagerten Abstimmungsrunden der betroffenen FNB beibehalten werden. Ferner sollte der Informationsaustausch zwischen dem Bundeslastverteiler und dem „Nationalen Krisenteam“ nach Feststellung der Notfallstufe intensiviert werden, da das Krisenteam laut Notfallplan Gas diese bei der Auswahl der anzuordnenden Maßnahmen beratend unterstützen soll.
- ❑ Der in der Übung praktizierte Kommunikationsweg zwischen den betroffenen für Energie zuständigen Landesbehörden und den Innenministerien der Länder ist im Notfallplan Gas festzuschreiben. Die Ergebnisse der Sitzungen des „Krisenteams Gas“ sollten auch Ländern zugänglich gemacht werden, die nicht akut von einer Gasmangellage betroffen sind.
- ❑ Für die Meldung der notwendigen Daten zur Lagebeurteilung sollte ein einheitliches Format und ein entsprechendes Meldeverfahren etabliert werden.
- ❑ Es wird empfohlen, im Zuge der Überarbeitung und Anpassung des Notfallplan Gas infolge der Novellierung der SoS-Verordnung die erforderlichen Prozesse bzw. Zuständigkeiten im Nachgang einer Krise bzw. nach Aufhebung der Notfallstufe näher zu konkretisieren.
- ❑ Die Begrifflichkeiten im Notfallplan Gas und im Leitfaden Krisenvorsorge Gas sollten auf Basis des Notfallplan Gas vereinheitlicht werden. Dies trifft insbesondere auf den Begriff „marktbasierte Maßnahmen“ zu.
- ❑ Sofern die Strukturen „Regionales Krisenteam“ und „Lokales Krisenteam“ aufrechterhalten werden sollen, sollte klar definiert werden, wann welches Krisenteam sinnvoll eingesetzt wird, wie die jeweilige Organisation und Vorgehensweise aussieht und was von den jeweiligen Teams erwartet und geliefert werden kann.
- ❑ Es sollte eruiert werden, wie in einer Gasmangellage mit Transit- bzw. Exportmengen umgegangen werden soll. Dieser Aspekt wurde in der LÜKEX 18 nicht betrachtet.

Foto: Classen Rafael/Getty Images

8

Erkenntnisse zum Bereich Bevölkerungsschutz

Im Themenkomplex „Bevölkerungsschutz“ wurden die Auswirkungen der Gasmangellage in den Teilbereichen „Bevölkerungsverhalten und Stärkung der Selbsthilfefähigkeit“, „Staat und Verwaltung“, „Gesundheitswesen“, „Wirtschaft“ sowie „Ernährung, Lebensmittel- und Futterproduktion, Tierhaltung“ betrachtet. Nachfolgend werden die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen in diesen Bereichen aufgeführt.

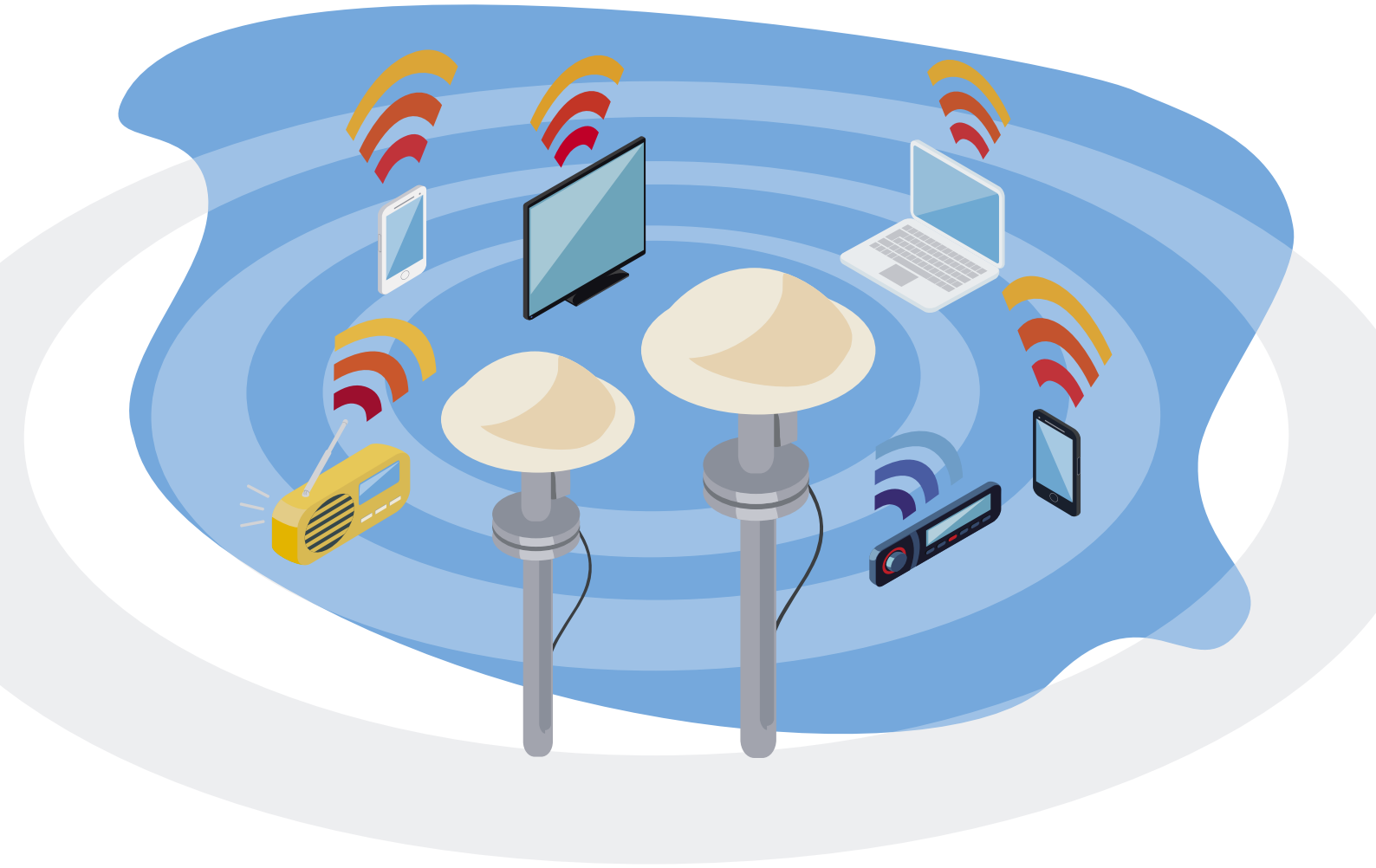
8.1 Bevölkerungsverhalten, Selbsthilfefähigkeit und Verhaltenshinweise

In der Übung hat sich gezeigt, dass in einer Lage, von der große Teile der Bevölkerung direkt betroffen sind bzw. sein können, der Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung eine besondere Bedeutung zukommt.

In der Übung konnten frühzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um den Bürgern/innen mittels entsprechender Informationen Verhaltenshinweise und Selbsthilfemaßnahmen zu vermitteln. Es ist damit zu rechnen, dass durch das Informationsbedürfnis der Bevölkerung die Leitungen der Notfallnummern 112 und 110 zu überlasten drohen. Darauf müsste die Bevölkerung frühzeitig hingewiesen werden; alternative Auskunftsstellen sollten benannt werden. Von Bedeutung ist auch, dass in einer Reallage bis zur Beseitigung der Versorgungsstörungen bei den Verbrauchern weiterhin eine kontinuierliche und angemessene Information der Bevölkerung zur Lage erfolgen muss. Dies dürfte in dieser Phase aber vorrangig die zuständigen Netzbetreiber, v. a. Stadt- und Gemeindewerke, und weniger die allgemeine Gefahrenabwehr bzw. den Katastrophenschutz betreffen.

Durch den länger andauernden Ausfall der Wärmeversorgung und einen zunehmenden Mangel an Brennstoff für Gasheizungen könnten Teile der Bevölkerung v. a. in Ballungsräumen versuchen, stillgelegte Feuerstätten für Festbrennstoffe wieder in Betrieb zu nehmen oder unsachgemäße Feuerstätten zu errichten und diese mit wild abgeholzten oder feuchten Hölzern, brennbarem Müll oder Baustoffen zu befeuern. Dadurch müsste in der Folge mit einem erhöhten Aufkommen an Bränden und Verpuffungen und entsprechend vermehrten Feuerwehreinsätzen gerechnet werden.

Detaillierte und ad hoc nutzbare Daten zur Beheizungsstruktur liegen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern nicht in ausreichendem Maße vor. Es wäre sinnvoll, flächendeckende Daten bezüglich der Beheizungsstruktur, also eine direkte Versorgung mit Gas über Gaszentral- und -etagenheizungen, Ölheizungen, alternative Heizmöglichkeiten (z. B. Kaminöfen), Fernwärme (mit und ohne Gasbezug) u. ä. vorliegen zu haben. Im Krisenfall wären derartige Kenntnisse, z. B. über die Anzahl der mit verschiedenen Brennstoffen (Gas, Fernwärme, Öl usw.) versorgten Haushaltskunden je Gasverteilernetzgebiet oder Stadt, für die Entscheidungsfindung hilfreich.



Ebenso wäre eine tiefergehende Datenbasis zur Fernwärmeversorgung notwendig. Eine solche könnte beispielsweise folgende Daten beinhalten: die hierfür benötigte Gasmenge, die Anzahl versorgter Haushaltskunden, die primären Energieträger (Einspeiser) des Fernwärmenetzes, die Substituierbarkeit des Energieträgers Erdgas oder die benötigte Gasmenge zur Aufrechterhaltung der Fernwärmeversorgung (bei Industriekunden).

Geographische Unterschiede in der Betroffenheit wurden bereits während der Übungsvorbereitung festgestellt. Ballungsräume wären besonders stark betroffen. In den ländlichen Bereichen [benannt von Bayern und Thüringen] würde eine Gasmangellage weniger dramatisch ausfallen. In ländlichen Räumen gibt es noch viele Haushalte, die alternative Energieträger nutzen können. Ebenso kann dort ein gewisser Lebensmittelvorrat angenommen werden.

Handlungsempfehlungen „Bevölkerungsverhalten, Selbsthilfefähigkeit und Verhaltenshinweise“

- ❑ Die Bevölkerung sollte in einer entsprechenden Lage rechtzeitig, umfassend und fortlaufend mit entsprechenden Verhaltenshinweisen informiert werden. Dies kann die Lage für die Gefahrenabwehr und den Katstrophenschutz positiv beeinflussen.

- ❑ Daten zur Beheizungsstruktur sollten erhoben und den entsprechenden Stellen verfügbar sein. Die Zuständigkeit und Ebene für die Erhebung ist abzustimmen.

8.2 Erkenntnisse im Bereich Staat und Verwaltung

Bevölkerungsschutz- und Energiekrisenmanager sind bei der Bewältigung einer Gasmangellage aufeinander angewiesen. Wo sich die Akteure auf die rechtlichen (und physikalischen) Rahmenbedingungen der anderen Beteiligten einlassen, kann die Grundlage für eine gute Krisenbewältigung gelegt werden.

Grundsätzlich besteht eine erhebliche Erkenntnislücke hinsichtlich der Auswirkungen einer Gasmangellage. Es gibt keine detaillierte Risikoanalyse, welche die Folgen und Auswirkungen einer Gasmangellage aufzeigt. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

In einer Gasmangellage wäre die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltung eine Herausforderung, sowohl hinsichtlich der Liegenschaften als auch personell. Dies trifft u.a. auf die Polizei zu, die ihre Einsatzbereitschaft in der Fläche gewährleisten muss. Gasversorgte staatliche und soziale Einrichtungen wie Schulen und Gebäude der öffentlichen Verwaltung wären ggf. auch betroffen. Dies würde bedeuten, dass auch Teile der öffentlichen Verwaltung nur eingeschränkt dienstfähig wären oder vorübergehend schließen müssten.

Von besonderer Bedeutung in Baden-Württemberg war in diesem Zusammenhang die Übersicht über die vom Land genutzten gasbeheizten Gebäude. Hierdurch konnte die Versorgungslage rasch eingeschätzt und kritische Bereiche schnell identifiziert werden. Dies erleichterte eine bedarfsorientierte Steuerung von Unterstützungsmaßnahmen, etwa mobile Heizanlagen, und ermöglichte einen zeitlichen Vorsprung für gegebenenfalls erforderliche Evakuierungsmaßnahmen.

Bei einer längeren kältebedingten Krankheitswelle ist nicht auszuschließen, dass es in den Behörden zu personellen Engpässen kommt. Die Handlungsfähigkeit von Verwaltung, Polizei, Rettungsdienst, Feuerwehren und im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen könnte in diesem Fall nur durch eine Priorisierung der Aufgaben aufrechterhalten werden. In einer solchen Lage könnten auch Schulen geschlossen und Schulausfälle angeordnet werden. Zudem

Foto: RICOWde/GettyImages

müsste ggf. der Transport der Schüler/innen nach Hause oder die Abholung der Schüler/innen durch die betroffenen Schulen, ggf. in Kooperation mit Kräften der Gefahrenabwehr, organisiert und durchgeführt werden. Betreuungspflichtige Kinder binden ggf. zusätzliche Arbeitskräfte aus allen Bereichen.

Bei einer Störung der Wasserversorgung im Zusammenhang mit ausgekühlten Gebäuden und dem Einfrieren der Wasserinstallationen würden die Betreiber zusammen mit den zuständigen Fachbehörden aktiv werden und, ggf. in Abstimmung mit den Sicherheits- bzw. Katastrophenschutzbehörden, Maßnahmen zur Versorgung mit Trinkwasser für die betroffene Bevölkerung veranlassen.

Foto: domin domin/GettyImages

Durch die Abschaltung ganzer Netzgebiete wären auch „geschützte Kunden“ betroffen, was insbesondere in Ballungsräumen großflächige Evakuierungen notwendig machen würde. Es müssten daher in ausreichender Anzahl geeignete Notunterkünfte zur Verfügung stehen, in denen die evakuierte Bevölkerung über einen längeren Zeitraum untergebracht und versorgt werden kann. Dabei wäre die Herausforderung zu berücksichtigen, dass, je nach Ausprägung der Krise, Wochen bis Monate vergehen können, bis alle Letztverbraucher nach der Abschaltung ganzer Netzgebiete wieder mit Gas versorgt werden können.

Für eine Gasmangellage gibt es keine speziellen Evakuierungspläne; die allgemeinen Pläne können aber zur Lagebewältigung herangezogen werden. Auch ist die Einrichtung von Wärme-und Betreuungsstellen in den Gemeinden in Betracht zu ziehen. Bundesseitig wurde auf Beschluss des Krisenstabes BMI in der Übung eine Übersicht über die noch beheizbaren Liegenschaften des Bundes in Auftrag gegeben, um Bürgern/innen die Möglichkeit zum Aufwärmen zu geben (Wärmeinseln). Vorbereitende Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes durch mit der Gefahrenabwehr betrauten Behörden und Einrichtungen, wie z. B. die Festlegung von Anlaufstellen für die Bevölkerung im Krisenfall, z. B. „Kat-Leuchttürme“ oder die Planung von Notunterkünften für evakuierte Personen, müssen mit den Behörden und Energieunternehmen (Gas, Strom, Wasser, Fernwärmeerzeuger) abgestimmt werden.

Ergänzend zum zentralen Gasmangelszenario wurde insbesondere in Baden-Württemberg, aufgrund der besonderen Bedeutung des Themas, ein IT-Sicherheitsvorfall beübt, der mit einem Ausfall der Regelkommunikation (Internet/E-Mail, mobiles Internet, Mobiltelefon, Telefon und Fax) im Bereich der Stuttgarter Innenstadt einherging. Hiervon waren mehrere Ministerien und das Regierungspräsidium Stuttgart unmittelbar betroffen. Das Szenario war so angelegt, dass ein gezielter Cyberangriff als Ursache nicht ausgeschlossen werden konnte. Auf diese Weise konnte die Nutzung von Redundanzkommunikationsmitteln unter realistischen Bedingungen geübt werden. Das Modulare Warnsystem, der BOS-Digitalfunk und die Satellitentelefonie wurden erfolgreich eingesetzt. Besonders bewährt hat sich, den Kommunikationskanal des MoWaS zur Information der Lagezentren von Bund und Ländern über den Kommunikationsausfall und die zur Verfügung stehenden Kommunikationswege und Erreichbarkeiten zu nutzen.

Handlungsempfehlungen „Staat und Verwaltung“

- ❑ Um die Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltungs- und Regierungsfunktionen sicherzustellen, sollten die entsprechenden Liegenschaften so gestaltet werden, dass die Möglichkeit des Brennstoffwechsels besteht. Der Ist-Zustand muss erhoben werden, um entsprechende Vorplanungen durchführen und in der Lage zügige Entscheidungen treffen zu können.
- ❑ Eine Zusammenarbeit und frühzeitiger Informationsaustausch zwischen Gefahrenabwehr und Energiebehörden ist beim Thema Evakuierungen und Steuerung der Wärmeversorgung besonders wichtig. Falls eine Zusammenarbeit noch nicht etabliert sein sollte, ist diese anzustreben.
- ❑ Die Notwendigkeit der Herrichtung von warmen Räumen für Evakuierte stellt einen Schwerpunkt der Maßnahmen dar. Bestehende Vorplanungen zur Evakuierung können genutzt werden. Es bestehen jedoch keine spezifischen Vorplanungen für eine Gasmangellage. Die bei einer Gasmangellage nutz- und beheizbaren Objekte sind unterbrechungsfrei zu versorgen. Bei Vorplanungen sollte der möglicherweise lange Zeitraum berücksichtigt werden, in dem die Bevölkerung auf Hilfe angewiesen ist. Evakuierungsplanungen sollten die Wärmeversorgung der Gebäude, vorhandene Brennstoffwechselmöglichkeiten und den Nachschub von Brennstoff unbedingt berücksichtigen.
- ❑ Daten über öffentliche Gebäude, die als Wärmeinseln genutzt werden könnten, sollten flächendeckend erfasst werden.
- ❑ In den Blick zu nehmen ist die Ausstattung weiterer Dienststellen mit Redundanzkommunikationsmitteln, beispielsweise Satellitentelefonie. Insgesamt ist festzuhalten, dass der Aufrechterhaltung der Kommunikationsfähigkeit, gerade vor dem Hintergrund möglicher Cyberangriffe, nach wie vor eine besondere Bedeutung zukommt. Die relevanten Akteure sollten ihre Erreichbarkeiten und Redundanzen austauschen und aktuell halten.

8.3 Erkenntnisse im Bereich Gesundheitswesen

Auch im Bereich des Gesundheitswesens hat sich herausgestellt, dass wenig bis kein Datenmaterial vorliegt, ob und welche Gesundheitseinrichtungen von der Gasversorgung abhängig sind. Ebenso fehlen Informationen, ob und für welchen Zeitraum diese autark betrieben werden können. Den Krisenstäben liegen daher keine Informationen darüber vor, welche Krankenhäuser und soziale Einrichtungen einen Brennstoffwechsel vornehmen und autark betrieben werden können.

Die Wiederinbetriebnahme des Gasnetzes und insbesondere der einzelnen Anschlüsse ist aufwendig und würde eine längere Zeit in Anspruch nehmen. Damit wären neben der Wohnbevölkerung auch Krankenhäuser, Pflege- und Seniorenheime, Dialyseeinrichtungen etc. über einen längeren Zeitraum von Versorgungsunterbrechungen betroffen. In der Folge stünde die öffentliche Notfallversorgung (Notaufnahme) der Krankenhäuser über längere Zeit nur einge-

schränkt oder nicht zur Verfügung. Davon wäre auch der Rettungsdienst betroffen und somit nur eingeschränkt verfügbar.

In den Krankenhäusern und Seniorenheimen würde mit der Wärmeversorgung wohl auch in Teilen die Zubereitung von Mahlzeiten ausfallen. Um dies zu kompensieren, könnten hier ebenfalls die Einrichtung bzw. Aufrechterhaltung von Betreuungsunterstützung, z. B. durch Sanitätseinheiten mit mobilen Feldküchen oder die Zusammenlegung von Krankenhäusern, erforderlich sein.

Foto: Westend61/GettyImages

Bei weiterem Anhalten der extrem niedrigen Temperaturen aus dem Szenario und der Versorgungsunterbrechungen wäre zudem mit dem Auftreten einer Grippewelle zu rechnen. Die Gesundheitsversorgung wäre zum einen durch die eingeschränkte Verfügbarkeit von medizinischen Einrichtungen/Personal und zum anderen durch einen starken Anstieg der Patientenzahlen deutlich eingeschränkt; sie müsste durch Sanitätskräfte von außen unterstützt werden.

Die Bundeswehr betreibt deutschlandweit fünf Krankenhäuser. Krankenhäuser der Bundeswehr wurden während der Übung nicht durch Einzelmaßnahmen abgeschaltet, sondern weiter mit Gas versorgt. Dies funktioniert jedoch nur dann, wenn der betroffene Versorgungsbereich einschließlich des Krankenhauses grundsätzlich am Netz bleibt. Ansonsten muss auch hier eine weiträumige Evakuierung für die Patienten/innen vorbereitet werden, zusätzlich zu der im zivilen Umfeld. Diese Herausforderungen sind kritisch zu beurteilen.

Durch die Übung wurde deutlich, dass Maßnahmen, wie z. B. die eventuell notwendige Evakuierung eines Krankenhauses, frühzeitig erkannt, geplant und mit entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen, z. B. Fahrzeugen, hinterlegt werden müssen. Nur so kann in einer Lage eine entsprechende Maßnahme genau zu dem Zeitpunkt vollzogen werden, zu dem diese aus Sicht des Bevölkerungsschutzes notwendig ist.

Die Evakuierung betroffener Gesundheitseinrichtungen wurde während der Übungsdurchführung kontrovers diskutiert und hat zu der Erkenntnis geführt, dass eine solche in einer Gasmangellage nicht zielführend wäre. Eine großflächige Evakuierung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen stellt eine besondere Herausforderung dar, da bei einer Flächenlage geeignete gasunabhängige Ersatzunterbringungsmöglichkeiten nur begrenzt verfügbar wären. Eine Evakuierung von Krankenhäusern bedeutet in erster Linie eine Gefahr für die Patienten/innen, bedingt durch Stress, Kälte und andere Faktoren. Zudem würde die Evakuierung extrem viele Einsatzkräfte und -mittel, insbesondere Transportkapazitäten, erfordern. In einem Szenario wie in der LÜKEX 18 wäre die Evakuierung von Krankenhäusern flächendeckend kaum zu bewerkstelligen. Eine Koordinierung von Krankenhaus- und Personalressourcen im Gesundheitswesen ist auf Bundesebene nicht geklärt.

Der Aufrechterhaltung einer zumindest eingeschränkten Funktionsfähigkeit entsprechender Einrichtungen kommt somit besondere Bedeutung zu. Die Abschaltung dieser Einrichtungen und die wenig sinnvolle Verlagerung/Evakuierung dieser Personengruppe darf nur eine „Ultima Ratio“ sein.

Informationen über hilfsbedürftige Menschen außerhalb von Krankenhäusern und Altenheimen, z. B. pflegebedürftige Menschen, die Zuhause leben, sind kaum verfügbar. Alarm- und Notfallpläne stehen bei Alten- und Pflegeheimen, aber

auch bei Dialyseeinrichtungen, im Gegensatz zu Krankenhäusern, meist nicht zur Verfügung.

Es bedarf einer raschen Anpassung der Rechts- und Verordnungslage von der europäischen auf die nationale Ebene, damit Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime den Status von „geschützten Kunden“ erhalten.

Der Einsatz einer mobilen Wärmeversorgung mit einer Leistung von 400 Kilowatt wurde zur Aufrechterhaltung der Wärmeversorgung am Universitätsklinikum Jena erfolgreich durchgespielt. Allerdings ist fraglich, ob in einer großflächigen Reallage eine solche mobile Wärmeversorgung verfügbar wäre. Daher gibt es von Seiten Thüringens Überlegungen, die Anschaffung einer mobilen Wärmeversorgungsstation zu prüfen. Neben solchen mobilen Anlagen hat sich die Nutzung der Bio-Gasanlage in Jena Nord als Insellösung zur Aufrechterhaltung der Gasversorgung innerhalb der Übung bewährt.

Handlungsempfehlungen „Gesundheitswesen“

- ❑ Eine detaillierte Datengrundlage zur Wärmeversorgung und zu den Wechselmöglichkeiten des Brennstoffes sollte geschaffen werden. Diese sollte allen verantwortlichen Stellen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen. Die für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung in Krisenlagen erforderlichen Einrichtungen sollten bei Diskussionen über den Umgang mit KRITIS in Bund und Ländern stärker berücksichtigt werden.
- ❑ Krankenhäuser und soziale Einrichtungen, wie Alten- und Pflegeheime, sollten möglichst bis zuletzt versorgt werden und prioritär für die Wiederinbetriebnahme vorgesehen werden. Krankenhäuser und soziale Einrichtungen, wie Alten- und Pflegeheime, Apotheken, sowie weitere wichtige bzw. „kritische“ soziale und staatliche Einrichtungen sollten im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens in die Kategorie der „geschützten Kunden“ aufgenommen werden.
- ❑ Eine Evakuierung von Krankenhäusern sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden.
- ❑ Bei der Evakuierung von Bundeswehrkrankenhäusern sind dieselben Regelungen zu beachten wie bei normalen Krankenhäusern.
- ❑ Die Zuständigkeiten des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), der Innenressorts, die Hoheit der Länder etc. in einer solchen Lage sollten geklärt werden. Die Schaffung einer Datenbasis für Ressourcen im Gesundheitswesen sollte geprüft werden.
- ❑ Möglichkeiten zur Erfassung hilfsbedürftiger Menschen außerhalb der Gesundheitseinrichtungen sollten eruiert werden.
- ❑ Notfall- und Alarmpläne für die Alten- und Pflegeheime sollten erstellt, intensiviert bzw. aktualisiert werden.
- ❑ Der Aufbau von Ersatzwärmeversorgungen könnte einen Beitrag zur Lagebewältigung leisten. Im Ergebnis der Übung werden in Thüringen Überlegungen angestellt, eine große mobile Wärmeversorgungsanlage entweder für ein Klinikum in Gera mit seinen 1000 Betten oder für andere wichtige städtische Einrichtungen für den Krisenfall vorzuhalten. An das Land erging der Vorschlag, entsprechende Anlagen in den zentralen Katastrophenschutzlagern für Landeslagen bereitzustellen.

8.4 Erkenntnisse im Bereich Wirtschaft

Es fehlen konkrete Daten über die Abhängigkeit der verschiedenen Branchen von der Gasversorgung und der Vulnerabilität bei Versorgungsstörungen, z. B. zum Ausmaß und zur Höhe der Schäden. Im LÜKEX-Prozess konnten diverse industrielle und gewerbliche Branchen und einige Teilbereiche oberflächlich betrachtet werden, die tatsächlichen Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge konnten jedoch nicht vollumfänglich erfasst und bewertet werden.

Generell ist zu berücksichtigen, dass in einer derart umfassenden Lage, wie in der Übung abgebildet, vermutlich auch Auswirkungen auf die Stromversorgung zu erwarten wären und es zu regionalen Engpässen und/oder Ausfällen in der Stromversorgung kommen könnte.

In Baden-Württemberg wurden im Bereich Wirtschaft Produktions- bzw. Betriebsstilllegungen fokussiert. Im Vordergrund standen dabei Fragen zum Lohnausfall. Hierfür steht durch das konjunkturelle Kurzarbeitergeld nach den §§ 95 ff. Sozialgesetzbuch III ein adäquates Förderinstrument zur Verfügung. Damit können finanzielle Einbußen der Beschäftigten oder Entlassungen vermieden werden. Die Zuständigkeit hierfür liegt bei der Bundesagentur für Arbeit, die auf Ebene der Regionaldirektion Baden-Württemberg in die Übung einbezogen wurde. Wichtig ist dabei vor allem die Information, dass sich die betroffenen Betriebe möglichst frühzeitig mit den örtlich zuständigen Arbeitsagenturen in Verbindung setzen. Geschädigten Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft stehen darüber hinaus im Rahmen der Fachprogramme der Landesbank (L-Bank) und der Bürgschaftsbank Baden-Württemberg zinsgünstige Darlehen und Bürgschaften zur Verfügung. In erster Linie steht hierfür das Darlehensprogramm Liquiditätskredit der L-Bank bereit. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass insbesondere die Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit in Baden-Württemberg sehr gut funktioniert hat. Die etablierten Instrumente werden als adäquat angesehen. Die für eine Kommunikation mit der Presse und den Unternehmen notwendigen Informationen wurden zeitnah und fundiert zur Verfügung gestellt.

Wie bei den übrigen Wirtschaftsbetrieben sind auch die landwirtschaftlichen Betriebe und die Molkereien in einer Gasmangellage durch finanzielle Einbußen betroffen oder gar in ihrer Existenz bedroht. Entsprechend wurden auch im Bereich Ernährung, Lebensmittel und Futtermittelproduktion die Möglichkeiten von Hilfen für diese Betriebe geübt, beispielsweise in Form von Liquiditätsdarlehen der L-Bank.

Handlungsempfehlungen „Wirtschaft“

- ❑ Die teils kaskadenartigen Auswirkungen eines Gasmangels sollten seitens der ministeriellen Landes- oder Bundesebene erfasst werden. Besonders vulnerable Betriebe könnten hierbei identifiziert werden. Insbesondere der Zusammenhang zwischen Gas- und Stromversorgung sollte weiter untersucht werden.

8.5 Erkenntnisse im Bereich Ernährung, Lebensmittel und Futtermittelproduktion (inkl. Tierhaltung)

In der Ernährungswirtschaft (lebens- und futtermittelverarbeitende Unternehmen) wird rund 50% des Energiebedarfs durch Erdgas gedeckt. In einzelnen Branchen wie Molkereien, Ölmühlen und Zuckerfabriken liegt der Anteil deutlich darüber. Im Vorfeld zur LÜKEX wurden seitens der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) Gespräche mit Verbänden und Unternehmen der Ernährungswirtschaft hinsichtlich der Energieversorgung und eingesetzter Techniken geführt. Tendenziell steigt der Erdgasanteil in der Ernährungswirtschaft. Gründe hierfür sind immissionsrechtliche Auflagen sowie verschärfte Anforderungen hinsichtlich des Ausstoßes von Treibhausgasen (Optimierung der CO2-Bilanz durch Umstellung von Heizöl auf Erdgas).

Es liegen keine genauen Zahlen zu den Auswirkungen einer Einstellung der Gasversorgung vor, wie z. B. betroffener Tierbestand, zu erwartende volkswirtschaftliche Schäden oder der Dauer bis zur Erschöpfung des Lagerbestandes an Lebens- bzw. Futtermitteln.

Erdgas wird als Energieträger für thermische Produktionsprozesse sowie zur Erzeugung von Strom zur eigenen Versorgung des Betriebs eingesetzt. Die eigene Stromversorgung wird zur Regelversorgung und insbesondere zum Abfangen von Lastspitzen benötigt, da nach Aussagen von Unternehmen die erforderlichen Strommengen über die Versorger nicht bzw. nicht zuverlässig bereitgestellt werden können. Die Unternehmen haben z. T. Verträge abgeschlossen, die Abschaltungen bzw. Liefereinschränken von Gas beinhalten.

Hinsichtlich Alternativen zu Gas besteht ein heterogenes Bild. So verfügen Backwarenhersteller kaum über Redundanzen während z. B. Molkereien und Zuckerfabriken i. d. R. bivalente Brenntechniken einsetzen, die z. T. nur eine kurzfristige oder z. T. eine mehrtägige Umstellungszeit erfordern. Soweit eine Umstellung von Gas auf Heizöl technisch vorbereitet ist, verfügen die Produktionsanlagen über Mineralölbevorratung, die aber i. d. R. nur für ein bis zwei Tage ausreicht. Die als zunehmend sicher und zuverlässig eingestufte

Foto: Deimagine/GettyImages

Gasversorgung als auch Umweltauflagen haben dazu geführt, dass die Mineralölbevorratung an den Produktionsstandorten in den letzten Jahren weiter rückläufig ist.

Bereits in der Übungsvorbereitung wurde festgestellt, dass in einer solchen Gasmangellage relevante lebensmittelverarbeitende und -produzierende Gewerbebetriebe, wie z. B. Großbäckereien und Molkereien, von Versorgungsunterbrechungen betroffen wären. Mit Andauern der Krise wäre in der Folge durch die Produktionsausfälle in den Bäckereien und der Milchindustrie die Lebensmittelversorgung betroffen. Dies könnte ggf. zu temporären regionalen Engpässen bei Brot- und Milchprodukten führen. Ebenso wären Geflügelbetriebe und ggf. Schlachthöfe, denen mit Ausfall der Gasversorgung die Prozesswärme fehlt, betroffen.

In der Milchindustrie würden auch Fragestellungen dahingehend auftreten, was mit der Milch, die von Molkereien nicht mehr beim Erzeuger abgeholt und verarbeitet werden könnte, zu tun ist. Die Lagerkapazitäten für die täglich bei den Molkereien angelieferte Milch betragen durchschnittlich nur ein bis zwei Tage. Etwa 80 % der täglich angelieferten Milch könnte über Umschaltsysteme in den Molkereien auch mit Hilfe von Heizöl verarbeitet werden. Die Heizöllager dort reichen für maximal zehn Tage, danach hängt der Betrieb von Heizöl-Nachlieferungen ab. Die Entsorgung großer Mengen überschüssiger Milch würde massive Probleme bereiten, weil Milch weder unbegrenzt in Biogasanlagen eingebracht werden noch unschädlich in Kläranlagen oder auf Äckern entsorgt werden kann. Die Übung bot hier den Anlass, diesen Aspekt gründlich aufzuarbeiten.

Handlungsempfehlungen „Ernährung, Lebensmittel und Futtermittelproduktion (inkl. Tierhaltung)“

- ❑ Es bedarf einer tiefergehenden wissenschaftlichen Befassung mit den Abhängigkeiten von Erdgas im Ernährungssektor. Die vorhandene Datenbasis/Statistik über die Energienutzung im Sektor sollte für diese Zwecke genutzt und ggf. erweitert werden. Die Erkenntnisse müssen in die Notfallplanung einfließen. Detaillierte Erkenntnisse zu den Auswirkungen in der Milchwirtschaft und etwaige Lösungsansätze sollten zur Verfügung gestellt werden.
- ❑ Die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sollten bei sich abzeichnenden Problemen in der Gasversorgung von den Versorgern frühzeitig informiert werden, um erforderliche Umstellungsarbeiten und die Lagerung bzw. regelmäßige Belieferung mit Mineralöl vorbereiten zu können.
- ❑ Im Fall der Einschränkung/Einstellung der Gaslieferungen sollten ausreichende Heizölmengen und Transportkapazitäten bereitstehen. In der Regel ist dann mit einer täglichen bis zweitäglichen Belieferung über Tankwagen zu rechnen.
- ❑ Unternehmen sollten für das Problem von Gasversorgungsengpässen weiter sensibilisiert werden und Maßnahmen in die betriebliche Notfallplanung aufnehmen.
- ❑ Auf Grund der Abhängigkeit des Ernährungssektors von der Gasversorgung sollte geprüft werden, wie die staatliche Notfallplanung Regelungen für eine prioritäre Versorgung von relevanten Betrieben des Ernährungssektors schaffen kann. Die teilweise tägliche Belieferung mit Tankwagen ist sicherzustellen. Im Zuge der nationalen Umsetzung der novellierten SoS-Verordnung sollte angestrebt werden, Institutionen, die für die Versorgung der Bevölkerung relevant sind, in den Kreis der geschützten Kunden aufzunehmen.

Foto: Saul Vega/Getty Images

Foto: NOPPAWAT CHAROENSINPHON/Getty Images

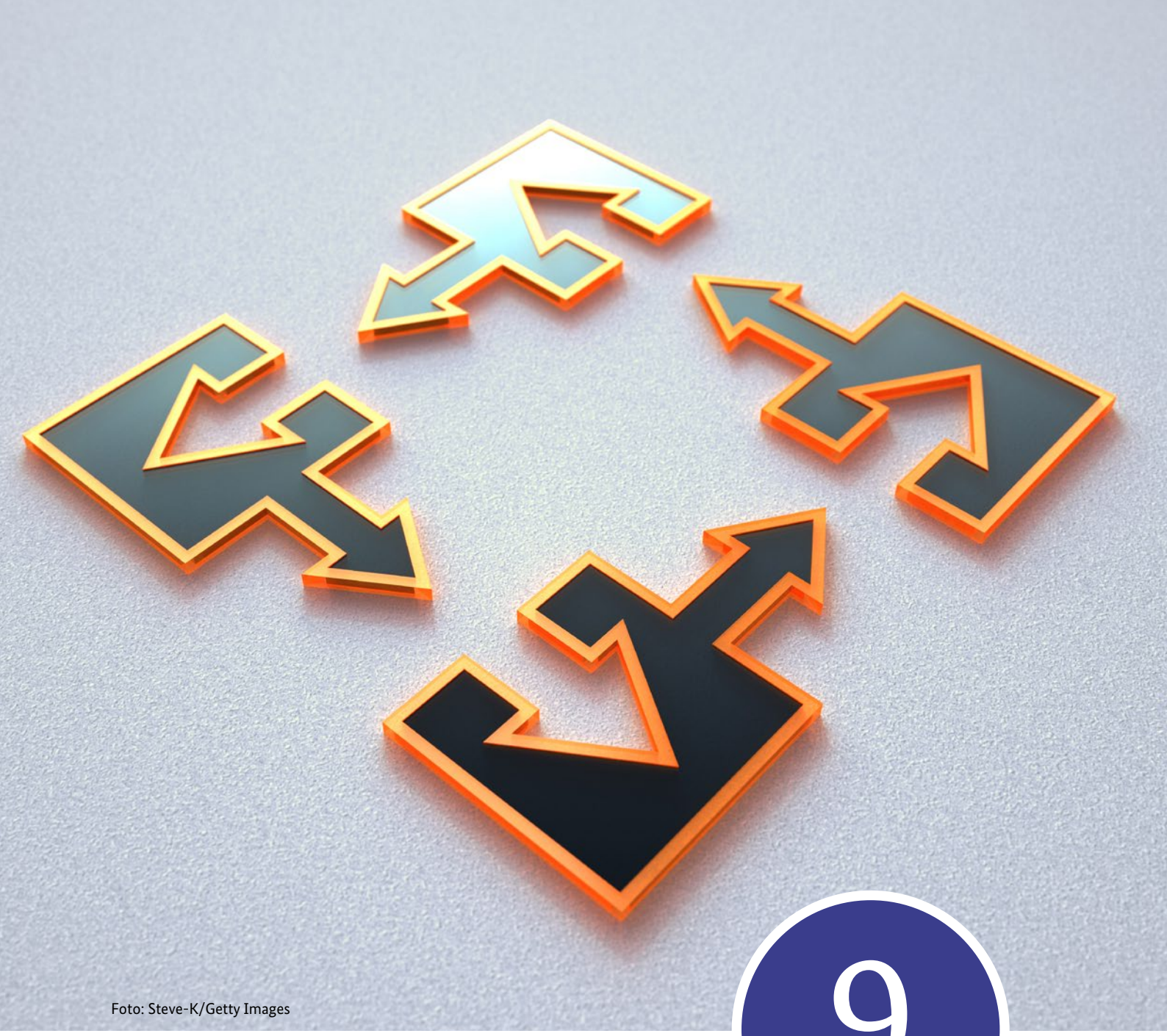


Foto: Steve-K/Getty Images

9

Fazit

Aus der LÜKEX 18 können grundlegende Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Im Folgenden werden diese kurz zusammengefasst.

Im Bereich **Krisenmanagement und Stabsarbeit** hat sich gezeigt, dass sich die vorhandenen und vorgesehenen Strukturen in der Zusammenarbeit grundsätzlich bewährt haben. Die Herausforderungen wurden sowohl sachgerecht als auch zeitlich angemessen bewältigt. Einige Strukturen, wie das Nationale Krisenteam Gas, kamen erstmalig zur praktischen Anwendung. Durch die intensive Übungsvorbereitung konnten sich wichtige Netzwerke bilden.

Im Bereich des Krisenmanagements stehen zwei Erkenntnisfelder im Vordergrund: Der Abgleich von Erwartungshaltungen in der Kommunikation und der Informationsaustausch.

Erstens wurde die Zusammenarbeit im „Nationalen Krisenteam Gas“ von den Akteuren positiv bewertet; sie hat sich im Übungsverlauf verbessert. Trotzdem konnten Kommunikationsprobleme nicht vermieden werden, die zu Verzögerungen in der Entscheidungsfindung führten. Dieser Umstand kann, neben gewissen Übungskünstlichkeiten, unter anderem einem abweichenden Verständnis der jeweilig zugelieferten Lageinformationen und -bewertungen der Beteiligten zugeschrieben werden. Die Festlegung auf eine vorab abgestimmte Kommunikation von Informationen und deren Bewertungen kann hier zukünftig Abhilfe schaffen.

Zweitens wurde im EnSiG-Fall seitens der Länder eine frühere Information über Abschaltungsverfügungen durch den Bundeslastverteiler gewünscht. Dies gilt insbesondere für die Stellen des Bevölkerungsschutzes, die in den Ländern die Auswirkungen der Abschaltungen mit Hilfe der Gefahrenabwehr zu bewältigen haben. Dies würde eine zielgerichtete und insbesondere zeitnahe Unterstützung von Maßnahmen ermöglichen. Auf welchem Wege diese Information frühzeitig kommuniziert werden kann, ist zu prüfen.

In Bezug auf das VerkLG und insbesondere die Umsetzung des zugehörigen Entwurfs der VerkLG-VV hat sich gezeigt, dass die Aktivierung umständlich und nur schwer in den Zeitabläufen einer Krise realisierbar ist. Eine Weiterentwicklung der Verwaltungsvorschrift unter enger Einbeziehung der betroffenen Behörden wird angestrebt.

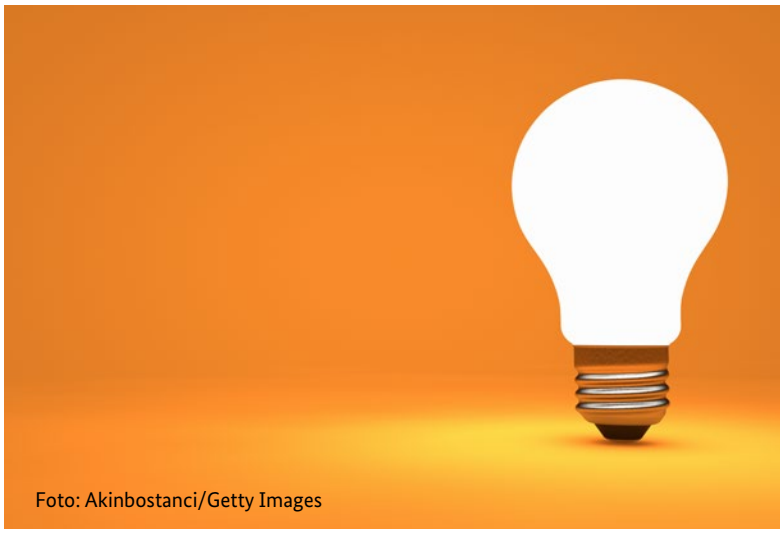


Foto: Akinbostanci/Getty Images

Grundsätzlich hat sich über alle Ebenen hinweg gezeigt, dass bewährte Mittel, wie der Austausch von Verbindungspersonen, trotz der immer schnelleren Kommunikationswege unabdingbar bleiben. Auch die Bedeutung der Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor wurde ein weiteres Mal bestätigt.

Die **Risiko- und Krisenkommunikation** gewinnt als wichtiger Teil eines ganzheitlichen Krisenmanagements weiter an Bedeutung. Gleichzeitig stellt die Diversifikation von Kommunikationskanälen und die dynamische Entwicklung von Sozialen Medien, neben der klassischen Pressearbeit, die Kommunikatoren/innen und alle weiteren am Krisenmanagement beteiligten Stellen vor immer größere Herausforderungen.

Die Integration von Pressestellen, Öffentlichkeitsarbeit und Social-Media-Teams in die Krisenmanagementstrukturen sowie dessen Übung sind unerlässlich. Die zwei Hauptfunktionen, zum einen alle Kommunikationskanäle und Möglichkeiten in der Krise zielgruppengerecht mit abgestimmten Informationen zu nutzen und zum anderen das Gewinnen von Lageinformationen durch Monitoring und deren Aufbereitung für die Krisenstäbe, sollten im Alltag etabliert und geübt werden.

Fachlich lässt sich die Bedeutung der internen und externen Abstimmung der Kommunikatoren/innen und eine Verschiebung von der „one voice policy“ zur „one message policy“ feststellen. Diese Abstimmung bedarf bei wachsender Zahl von nach außen kommunizierenden Personen vorgedachter Konzepte und Informationsflüsse. Hilfreich sind hierbei vorbereitete Textbausteine, abgestimmte Sprachregelungen und Fragen-und-Antwort-Kataloge (FAQs).

Proaktive, zielgruppengerechte Kommunikation ist auch in der Krise wichtig, um die Deutungshoheit zu behalten. Informationsdefizite werden sonst schnell mit falschen oder kontraproduktiven, teilweise sogar gefährlichen Informationen gefüllt und können sogenannte Fake News begünstigen. Zur Ausrichtung auf Zielgruppen gehören auch eine entsprechend verständliche und empathische Sprache sowie die Nutzung sinnvoller Kommunikationskanäle. Die Warnung der Bevölkerung über das MoWaS-System stellt einen wesentlichen Teil eines gesamtheitlichen Informationskonzeptes dar. Zudem sollten die Fähigkeiten des Systems, aber auch die Herausforderungen in der Nutzung, allen mit der Warnung und Information der Bevölkerung befassten Stellen kommuniziert werden.

Die Übung hat im Bereich des **gaswirtschaftlichen Krisenmanagements** gezeigt, dass die vorgesehenen Notfallmaßnahmen und Informationsprozesse gut funktionieren. Dennoch sind Anpassungen im Energiewirtschaftsgesetz, Energiesicherungsgesetz und der Gassicherungsverordnung empfehlenswert, um den Prozess zu optimieren.

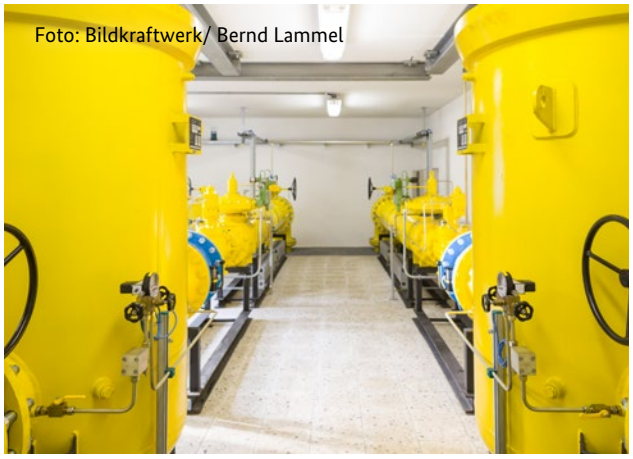


Foto: Bildkraftwerk/ Bernd Lammel

Im EnWG besteht insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Haftungsregelungen, des Umgangs mit Gasspeichern, den Möglichkeiten zur Maßnahmenumsetzung und der Abschaltreihenfolge. Nur durch klar definierte Haftungsausschlussregelungen ist den Fernleitungsnetzbetreibern ein sicheres Handeln in Krisensituationen möglich. In § 16 EnWG sollte daher ein Haftungsausschluss geprüft werden. Die Betreiber von Gasspeichern sind in der Regel nicht die Gaseigentümer. Folglich ist festzulegen, ob der Speicherbetreiber oder der Gaseigentümer Adressat von Maßnahmen sein soll und wie mit evtl. entstehenden Haftungsansprüchen umgangen werden soll. Die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Maßnahmen, denen Adressaten nicht Folge leisten, sind juristisch zu prüfen. Im Bereich des EnWG ist insbesondere die Definition der „geschützten Kunden“ anzupassen. Die Kriterien zur Feststellung der Notfallstufe sollten geprüft werden. Der LÜKEX 18 wurde die noch nicht novellierte SoS-Verordnung zugrunde gelegt; Gesundheitseinrichtungen gehörten hier nicht zu den „geschützten Kunden“.

Es ist zu begrüßen, dass bei der Anpassung der mit der Novellierung einhergehenden neuen Definition im nationalen Recht der Begriff der „geschützten Kunden“ nun weiter gefasst wird. Die Erwartungshaltungen mit Blick auf die Stufenausrufung sind innerhalb des „Nationalen Krisenteams Gas“ im Vorfeld einer Krisensituation zu klären. Es ist ein einheitliches Verständnis zu den Kriterien der Stufenausrufung herbeizuführen.

Das „Nationale Krisenteam Gas“ hat sich als Gremium bewährt. Fachliche Abstimmungsrunden der betroffenen FNB vor den Besprechungen des „Nationalen Krisenteams“ haben sich als sinnvoll erwiesen. Die Wiederinbetriebnahme des Gasnetzes stellt eine große zeitliche und personelle Herausforderung dar. Ein Ende der Lieferreinschränkungen bedeutet nicht unmittelbar das Ende der Versorgungsstörungen bei den Verbrauchern.

Im Themenkomplex **Bevölkerungsschutz** wurden die Auswirkungen der Gasmangellage in fünf Teilbereichen betrachtet: „Bevölkerungsverhalten/Stärkung der Selbsthilfefähigkeit“, „Staat und Verwaltung“, „Gesundheitswesen“, „Wirtschaft“

sowie „Ernährung, Lebensmittel und Futterproduktion, Tierhaltung“.

In allen Bereichen hat sich gezeigt, dass oftmals Datengrundlagen fehlen, beispielsweise zur Gasanwendung im Wärmemarkt und zu den teils kaskadenartigen Auswirkungen einer Gasmangellage.

Es wurde deutlich, dass das Szenario einer Gasmangellage zwar eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit, dafür aber ein hohes Schadenspotenzial aufweist. Der großflächige Ausfall des Energieträgers Gas mit einer zeitgleich auftretenden, langanhaltenden und extremen Kälteperiode hätte drastische Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Versorgung.

Staat und Verwaltung, aber auch die Wirtschaft, wären aus mehrfacher Sicht von Personalengpässen betroffen. Durch Schließungen von öffentlichen und privaten Einrichtungen ergäbe sich, beispielsweise durch fehlende Angebote für betreuungspflichtige Kinder, ggf. ein personeller Engpass. Zusätzlich würde die Kälte vermutlich zu einem hohen Krankenstand führen.

Der Kommunikation zwischen den Akteuren aus Wirtschaft und Gefahrenabwehr kommt in dieser Lage eine besondere Bedeutung zu. Den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden sind die Lageentwicklung, insbesondere etwaige Ausfälle der Beheizung, frühzeitig anzuzeigen, damit diese adäquat vorbereitende Maßnahmen treffen und die Bevölkerung mit Handlungsempfehlungen auf die Lage vorbereiten können. Falls eine Gasmangellage die Abschaltung ganzer Netzgebiete notwendig macht, können die etablierten Verfahren der Evakuierung und Unterbringung aus anderen Szenarien greifen.

Krankenhäuser, Altenheime und andere grundlegende soziale Dienste sind nur als „Ultima Ratio“ für eine Trennung von der Gasversorgung vorzusehen.

Die durch die LÜKEX entstandenen und verfestigten Netzwerke zwischen der Verwaltung im Energiebereich und dem Krisenmanagement sowie der Gasversorgungswirtschaft sollten weiter gepflegt werden.

Foto: Bildkraftwerk/ Bernd Lammel

Abschließend lässt sich festhalten, dass die LÜKEX 18 die ressort- und länderübergreifende Koordination im Krisenmanagement optimiert sowie Netzwerke verstärkt und geschaffen hat. Es ist nicht nur gelungen, die „politische Verwaltungs-“, die „Bevölkerungsschutz-“ und die „Energiewelt“ einander näher zusammenzubringen und Fortschritte für ein gemeinsames Krisenmanagement zu erzielen, sondern auch das Verständnis für ein ressortübergreifendes Krisenmanagement bei den Teilnehmenden nachhaltig zu stärken. Die LÜKEX 18 hat zu einer Vermittlung der Auswirkungen und Abläufe einer Gasmangellage beigetragen und neue Akteure an das ressort- und länderübergreifende Krisenmanagement herangeführt.

Viele der gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen können und sollten im Sinne der Nachhaltigkeit nochmals wieder aufgegriffen werden, mit dem Ziel, den Stand der Umsetzung perspektivisch zu beurteilen.

Foto: DEVASHISH_RAWAT/Getty Images

10

Zusammenfassung
Summary

Auf der Grundlage des gesetzlichen Auftrags in § 14 S. 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) wurde am 28. und 29. November 2018 die achte länderübergreifende Krisenmanagementübung LÜKEX 18 mit dem Thema „Gasmangellage in Süddeutschland“ durchgeführt.

Based on the statutory mandate of section 14 sentence 1 of the Civil Protection and Disaster Assistance Act [german: Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)], the eighth interstate and interministerial crisis management exercise LÜKEX 18 titled ‘Gas Supply Shortage in southern Germany’ took place 28th and 29th November 2018.

Unter dem Akronym LÜKEX finden regelmäßig strategische länder- und ressortübergreifende Krisenmanagementübungen statt, die sich insbesondere an die obere politisch-administrative Ebene richten, um vor allem das Zusammenwirken von Bund, Ländern, Ressorts und Unternehmen in Krisensituationen zu verbessern.

LÜKEX is the acronym for regular strategic interstate and interministerial crisis management exercises that specifically target administrations especially at the upper political level to improve cooperation between authorities of the federal government and the Länder (federal states) as well as the private sector in crisis situations.

Die Hauptakteure der LÜKEX 18 auf Bundesebene waren das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit der nachgeordneten Fachbehörde Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit der nachgeordneten Fachbehörde Bundesnetzagentur (BNetzA). Weitere Bundesbehörden übten in geringerem Umfang mit. Baden-Württemberg und Bayern nahmen als „Intensiv Übende Länder“ (IÜL) teil. Als „Übende Länder“ (ÜL) waren Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beteiligt. Auf Länderebene waren mindestens die zuständigen Ressorts für Energie und für Inneres eingebunden. Auf Seiten der Betreiber „Kritischer Infrastrukturen“ (KRITIS) beteiligten sich besonders die Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) bayernets GmbH, terranets bw GmbH, Open Grid Europe GmbH und GASCADE Gastransport GmbH.

The main participants of LÜKEX 18 at the federal level were the Federal Ministry of the Interior, Building and Community (BMI) with its subordinate Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK) and the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi) with its subordinate Federal Network Agency (BNetzA). Other federal authorities participated to a lesser extent. Baden-Württemberg and Bavaria participated as ‘Intensively Exercising Länder’ [german: Intensiv Übende Länder (IÜL)] while ‘Exercising Länder’ [Übende Länder (ÜL)] were Berlin, Brandenburg, Hesse, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia. At the Länder level the responsible ministries for energy and those of the interior were involved, often others as well. On the part of critical infrastructure providers (CIP), especially the transmission system operators (TSOs) bayernets GmbH, terranets bw GmbH, Open Grid Europe GmbH and GASCADE Gastransport GmbH participated.

Das Hauptziel der LÜKEX 18 war die Verbesserung des Zusammenwirkens von Bundesressorts, Ländern und Unternehmen bei einer Gasmangellage. Auf Grundlage bestehender Pläne und Gesetze wie dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dem Energiesicherungsgesetz (EnSiG) und dem Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland (Notfallplan Gas) wurde die Übung angelegt. Die von der Gaswirtschaft gemeinsam formulierten Abläufe bei einer Gasmangellage und die daraus resultierenden Maßnahmen der zuständigen Behörden standen im Fokus der Übung. Insbesondere die Aufgaben,

The main goal of the LÜKEX 18 was to improve cooperation between federal ministries, the Länder and gas untertakings in the event of a gas supply shortage. The exercise was designed based on existing plans and acts such as the Energy Industry Act [german: Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)], the Act to Ensure the Supply of Energy [german: Energiesicherungsgesetz (EnSiG)] and the National Emergency Plan for Gas [german: Notfallplan Gas]. The processes that were jointly formulated by the gas sector for a gas supply shortage and the resulting response measures by the responsible public authorities were the focus of the exercise. Through this exercise it was

Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten der handelnden Krisenstäbe konnten näher betrachtet und optimiert werden.

possible to closely examine and optimise in particular the tasks, rights, duties and responsibilities of the acting crisis management staffs.

Der Intensität einer Gasmangellage entsprechend wird nach dem Notfallplan Gas zwischen drei Krisenstufen (Frühwarn-, Alarm- und Notfallstufe) differenziert. Da alle drei Stufen in der Übung abgebildet und die dahinterstehenden Prozesse und Verantwortlichkeiten geübt werden sollten, musste sich die Gasmangellage im Übungsverlauf sukzessive verschärfen. Dem Szenario wurden eine extreme und langandauernde Kältewelle sowie niedrige Gasspeicherfüllstände zu Grunde gelegt. Im Übungsverlauf sanken die Speicherstände kontinuierlich weiter und es wurden mehrere Lieferausfälle eingespielt. Die Ursache der Lieferausfälle, die Kopplung zwischen Gas- und Stromausfällen und der internationale Gastransit wurden in der Übung nicht betrachtet.

As stipulated by the National Emergency Plan for Gas, three crisis levels of a gas supply shortage are defined, based on the intensity of the gas supply shortage (early warning level, alert level and emergency level). As all three crisis levels and the underlying processes and responsibilities levels were supposed to be addressed in the exercise, the gas supply shortage had to progressively worsen over the course of the exercise. The scenario comprised an extreme and long cold spell as well as low levels in gas storages. During the course of the exercise the storage levels sunk continuously and several supply deficits were simulated. The causes of these supply deficits, the link between the gas supply shortage and blackouts and the international gas transit were not addressed in the exercise.

In der Frühwarn- und Alarmstufe übten die FNB nach § 16 EnWG, wie Gefährdungen und Störungen in ihrem Netzbereich durch netz- und marktbezogene Maßnahmen beseitigt werden können. Mit der Feststellung der Notfallstufe wurde die BNetzA zum Bundeslastverteiler und hatte die Aufgabe, den lebenswichtigen Gasbedarf sicherzustellen. Dafür nutzte sie Instrumente, die im EnSiG und der Gassicherungsverordnung (GasSV) rechtlich verankert sind. Aufgrund der im Szenario angenommenen Umfänge der Lieferausfälle musste in einzelnen Regionen die Gasversorgung vollständig eingestellt werden.

During the early warning level and the alert level the TSOs practised in accordance with § 16 EnWG how deficits and the risk of potential supply failures could be resolved in their system by means of grid- and market-based measures. Once the emergency level was declared, the BNetzA became the federal load distributor and was tasked with ensuring the distribution of gas for those demands of vital importance. To this end, the BNetzA used instruments that are legally based in the EnSiG and the Ordinance to Ensure the Supply of Gas in a Supply Crisis [german: Gassicherungsverordnung (GasSV)]. The scope of the fictional supply deficits meant that the gas supply needed to be completely shut down in some regions.

Damit waren auch sogenannte „geschützte Kunden“ – in der Übung Haushalte und Fernwärmeanlagen, die Wärme an Haushaltskunden liefern – ohne Gasversorgung. Der Bevölkerungsschutz war entsprechend gefordert. Zum Übungsende wurde ein Druckanstieg an den betroffenen Grenzübergangspunkten angenommen, der die Mangellage perspektivisch entschärfte. Eine Gasmangellage, wie sie im Rahmen der LÜKEX 18 geübt wurde, wäre jedoch nicht unmittelbar beendet; die Wiederinbetriebnahme der Netze und der Anschluss aller Kunden wären zeitaufwändig und technisch anspruchsvoll.

Accordingly, so-called ‘protected customers’ – in the exercise those were households and district heating systems supplying household customers – were also without gas. Civil protection then came into focus. At the end of the exercise a pressure increase at the affected gas transit points was simulated that perspectively defused the supply shortage. However, this would not necessarily mean the immediate end to a gas supply shortage such as the one in the LÜKEX 18 scenario. Recommissioning the supply grid and the reconnection of all customers would be time-consuming and technically complex.

Foto: Dimitri Otis/GettyImages

In der Übung wurden der Grad der Betroffenheit und passende Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung identifiziert. Ein weiterer Übungsschwerpunkt war die Erprobung und Optimierung der (Risiko- und) Krisenkommunikation.

Wichtige Erkenntnisgrundlagen für die Übungsauswertung waren die Erfahrungsberichte der teilnehmenden Akteure, ein Auswertungsworkshop und ein anonymer Online-Fragebogen.

Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen für die Bereiche „Stabsarbeit", „Krisenkommunikation", „Gaswirtschaftliches Krisenmanagement" und „Bevölkerungsschutz" zusammengefasst.

Stabsarbeit

Die vorhandenen und vorgesehenen Stabsstrukturen der Übenden haben sich grundsätzlich in der Zusammenarbeit bewährt. Einige Strukturen, wie z. B. das Nationale Krisenteam Gas, kamen in der LÜKEX 18 erstmalig zur praktischen Anwendung. Die zuständigen Stellen konnten die Aufgaben- sowie Problemstellungen sachgerecht und zeitlich

The extent of negative impact on the population as well as appropriate civil protection response measures were identified in the exercise. The exercise further focused on testing and optimising the (risk and) crisis communication.

Important insights for exercise evaluation were the individual evaluation reports submitted by the participating parties, a joint evaluation workshop and anonymous online questionnaires.

The most important findings and the therefrom derived recommended actions are summarised below. They are structured in the topics 'staff work', 'crisis communication', 'gas sector specific crisis management' and 'civil protection'.

Staff work

The existing and designated staff structures of those participating in the exercise have proven reliable. Some structures, e.g. the national crisis team for gas (Crisis Team), were called upon for the first time in the LÜKEX 18. The responsible parties were able to face and resolve the fictive tasks and problems professionally and in time.

angemessen bearbeiten und bewältigen. Insbesondere die intensive Vorbereitung und Netzwerkbildung in der Vorbereitungsphase der Übung hat hierzu beigetragen und, in Kombination mit der Übung, eine solide Grundlage für die Zusammenarbeit über die LÜKEX 18 hinaus gelegt. Darüber hinaus konnten Verbesserungspotenziale identifiziert werden.

Im Bereich des Krisenmanagements stehen zwei Erkenntnisfelder im Vordergrund: Die notwendige Harmonisierung von Erwartungshaltungen im Rahmen der Kommunikation und die Qualität des Informationsaustausches.

Die Zusammenarbeit im Nationalen Krisenteam Gas wurde von den Akteuren als positiv bewertet und hat sich im Übungsverlauf weiter eingespielt. Trotzdem konnten hier Kommunikationsprobleme identifiziert werden, die zu Verzögerungen in der Entscheidungsfindung führten. Dieser Umstand kann unter anderem einem unterschiedlichen Verständnis der jeweilig zugelieferten Lageinformationen und -bewertungen zugeschrieben werden. Die Festlegung auf eine vorab abgestimmte Kommunikation von Informationen und deren Bewertungen kann hier zukünftig Abhilfe schaffen.

Die Anwendung des Verkehrsleistungsgesetzes (VerkLG) und die Umsetzung des Entwurfs der zugehörigen Verwaltungsvorschrift (VerkLG-VV) sind umständlich und in einer zeitkritischen Lage kaum realisierbar. Eine Weiterentwicklung der Verwaltungsvorschrift wird empfohlen.

In particular, intensive preparation and networking in the preparatory phase of the exercise payed off here and, in combination with the exercise, also allowed to establish a solid base for working relationships beyond the LÜKEX 18. On top of this, areas for potential improvement were still identified.

Of those findings in the area of crisis management two can be highlighted: the necessary harmonisation of expectations regarding communication and the quality of the exchanged information.

Those involved valued the cooperation in the Crisis Team and saw further improvement as the exercise progressed. Despite this, communication issues were not avoidable and resulted in delays in the decision making processes. Among other things this was attributed to differing interpretations of the respectively provided information and assessments of the situation. Prior agreement on a standardised method for communicating information and its assessment can be of help in the future.

Implementing the Act to secure the transportation of goods and people [german: Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG)] and the draft of the associated administrative regulations [german: Verkehrsleistungsgesetz-Verwaltungsvorschrift (VerkLG-VV)] is complex and can hardly be realised in a time-critical situation. Further development of the administrative regulations is recommended.

Foto: Jakkapan21/Getty Images

Grundsätzlich hat sich in der Übung über alle Ebenen hinweg gezeigt, dass bewährte Mittel, wie z. B. der Austausch von Verbindungspersonen und Fachberater/innen, trotz der immer schnelleren Kommunikationsmittel und -wege unabdingbar bleiben. Die Bedeutung der fachlichen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft wurde ein weiteres Mal bestätigt.

Krisenkommunikation

Die LÜKEX 18 zeigte, dass Risiko- und Krisenkommunikation als zentrale Bestandteile eines ganzheitlichen Krisenmanagements immer mehr an Bedeutung gewinnen – sie bildeten auch deshalb einen Übungsschwerpunkt. Die Diversifikation von Kommunikationskanälen und die dynamische Entwicklung von Sozialen Medien als Dialoginstrument stellen die zuständigen Stellen, neben der klassischen Pressearbeit, vor immer größere Herausforderungen. Ein Ausblenden des Informationsraums „Soziale Medien" verbietet sich heute. Die Integration von Pressestellen, Öffentlichkeitsarbeit und Social-Media-Teams in das Krisenmanagement, auch im Rahmen von Übungen, werden somit zusehends wichtiger. Neben der zielgerichteten Kommunikation muss auch das Medien-Monitoring zur Aggregation von Lageinformationen und deren Aufbereitung für das Krisenmanagement künftig verstärkt geübt und angewendet werden. Insgesamt sollten die Kommunikatoren/innen stärker in die Krisenmanagementstrukturen eingebunden werden.

In der Übung wurde deutlich, dass eine „one voice policy" nicht praktikabel ist. Stattdessen sollte eine „one message policy" – die Übermittlung einer Kernbotschaft gleichen Inhalts von unterschiedlichen Stellen – angestrebt werden. Aufgrund der zunehmenden Zahl kommunizierender Personen ist der Abstimmungsaufwand entsprechend hoch. Vorbereitete Textbausteine, abgestimmte Sprachregelungen und FAQs haben sich in der externen und internen Krisenkommunikation als Hilfsmittel bewährt. Eine proaktive und zielgerichtete Krisenkommunikation ist wichtig, um die Deutungshoheit in der Krise zu behalten. Informationsdefizite können sonst mit falschen und kontraproduktiven Informationen gefüllt werden.

On all levels of the exercise it became clear that proven methods – e.g. the exchange of liaisons and specialists – remain essential, despite ever-faster communication resources and channels. The importance of cooperation between the public authorities and the private sector was confirmed once again.

Crisis communication

The LÜKEX 18 showed that risk- and crisis communication as a central component of any integrated crisis management is gaining importance – which was why it was a focal point of the exercise. In addition to classic public relations (PR) work, the diversification of communication channels and the dynamic development of social media as a dialogue instrument pose ever-growing challenges to the responsible parties. Today, it is out of question to ignore the social media information space. The integration of press offices, PR work and social media teams into the crisis management process, including during exercises, is therefore becoming noticeably more important. In addition to targeted outward communication, media monitoring to aggregate situation information and consequent processing of this information for crisis management staffs should be practised and brought to action increasingly in the future. Overall, communicators should be integrated to a higher degree into the existing crisis management structures.

The exercise showed that a 'one voice policy' is not practical. Instead, the goal should be a 'one message policy' – conveying a core message of the same content from various parties. Due to the growing number of persons communicating, the amount of coordination necessary is accordingly high. Prepared text modules, coordinated wordings and FAQs have proven expedient as tools for external and internal crisis communication. Proactive and targeted crisis communication is important to maintain the prerogative of interpretation in a crisis. Information deficits could otherwise be filled with incorrect and detrimental information.

Bei einer zielgerichteten Kommunikation ist auf eine allgemein verständliche und empathische Sprache zu achten. Dies gilt insbesondere bei Handlungsempfehlungen. Das Modulare Warnsystem (MoWaS) kann hinsichtlich der Belieferung von KRITIS-Betreibern mit Warnmeldungen und als Kommunikationsredundanz zwischen den MoWaS-Stationen weiterentwickelt werden. Die für den Einsatz von MoWaS zuständigen Personen sollten auch mit Blick auf die Einsatzmöglichkeiten des Systems und in der Nutzung zur externen Krisenkommunikation geschult sein.

Generally understandable and empathic language should be used for target communication; this applies in particular for guidance given to the public. The Modular Warning System (MoWaS) can be further developed with regards to providing CIP with warning messages and as means of redundant communication between the MoWaS stations. Personnel tasked with the use of MoWaS should be trained with a view to all of the systems application possibilities including its use for external crisis communication.

Gaswirtschaftliches Krisenmanagement

Die Übung zeigte, dass die vorgesehenen Notfallmaßnahmen und Informationsprozesse im gaswirtschaftlichen Krisenmanagement gut funktionieren. Dennoch sind Anpassungen im EnWG, EnSiG, der GasSV und dem Notfallplan Gas zur weiteren Optimierung empfehlenswert.

Im EnWG besteht insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Haftungsregelungen, des Umgangs mit Gasspeichern, der Möglichkeiten zur Maßnahmenumsetzung und der Abschaltreihenfolge. Nur durch klar definierte Haftungsregelungen wird den Netzbetreibern ein sicheres Handeln in Krisensituationen ermöglicht.

Es sollte daher überprüft werden, ob ein genereller Haftungsausschluss in § 16 EnWG sinnvoll ist. Die Betreiber von Gasspeichern sind in der Regel nicht die Gaseigentümer.

Folglich ist festzulegen, ob der Speicherbetreiber oder der Gaseigentümer Adressat von Maßnahmen sein soll und wie mit dadurch evtl. entstehenden Haftungsansprüchen umgangen werden soll. Die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Maßnahmen, denen Adressaten nicht Folge leisten, sind juristisch zu prüfen – beispielsweise die Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine polizeiliche Unterstützung. Eine vollständig diskriminierungsfreie Abschaltung bzw. Reduzierung nicht geschützter Kunden ist laut FNB praktisch nicht umsetzbar und kann möglicherweise im Widerspruch zur Effektivität der Maßnahmen stehen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob eine Abschaltung von systemrelevanten Gaskraftwerken vor geschützten Kunden sinn-

Gas sector specific crisis management

The exercise showed that the planned emergency response measures and information processes for gas sector specific crisis management work well. Nevertheless, further optimisation through amendments in the EnSiG, the GasSV and the National Emergency Plan for Gas seems advisable.

In particular for the EnWG, steps need to be taken to clarify liability regulations, handling of gas storage, options for implementing response measures and the succession of necessary shut-downs. The system operators can only act reliably in crisis situations if liability regulations are clearly defined.

Therefore it should be examined whether a general disclaimer of liability in § 16 EnWG makes sense. Operators of gas storages are usually not the owners of the gas stored.

Consequently, it must be specified whether the gas storage operator or the gas owner should be the addressee of instructions by the federal load distributor and how liability claims should be handled. Steps must be taken to review ways of enforcing instructions in cases where the addressees of these instructions refuse to comply - for instance, the prerequisites and possibilities for police assistance. It is almost impossible to realise a completely discrimination-free disconnection and/or reduction of supply to unprotected customers and might even be at odds with the efficiency of these measures. It needs to be examined whether system-relevant gas power plants should be disconnected before protected customers.

voll ist. Dabei sind die Auswirkungen von Stromausfällen und die Folgen von Gasabschaltungen im Krisenfall abzuwägen.

The impact of blackouts and the consequences of gas shut-downs must be carefully considered in the event of a crisis.

Die Kriterien zur Feststellung der Notfallstufe im Notfallplan Gas sollten überprüft werden. Der Übung wurde das zum Beginn der Übungsvorbereitungen bzw. zum Übungszeitpunkt geltende deutsche Recht zu Grunde gelegt. Im Zeitraum der Übungsvorbereitung wurde die sog. „SoS-Verordnung“ (Verordnung (EU) Nr. 994/2010) novelliert bzw. durch die Verordnung (EU) 2017/1938 ersetzt. Diese fand zur Vermeidung umfangreicher Änderungen der Übungsanlage jedoch in der LÜKEX 18 keine Anwendung, auch da die Anpassung der mit der Novellierung einhergehenden neuen Definition im nationalen Recht noch aussteht.

The criteria used to establish the emergency level in the National Emergency Plan for Gas should be reviewed. The exercise was based on current German law at the start of the preparatory phase and the time of the exercise. While preparing for the exercise, the European Regulation concerning measures to safeguard the security of gas supply (Regulation (EU) No. 994/2010) was repealed and replaced by the regulation (EU) 2017/1938; however, this was not applied in the LÜKEX 18 to avoid extensive changes to the exercise framework.

Die neue Definition (Verordnung (EU) 2017/1938) des Begriffs „geschützter Kunde“ bezeichnet nach Art. 2 Nr. 5 einen Haushaltskunden, der an ein Erdgasverteilernetz angeschlossen ist, und kann darüber hinaus, wenn der betreffende Mitgliedsstaat es beschließt, z.B. auch ein kleines oder mittleres Unternehmen umfassen, sofern es an ein Gasverte-

The new definition (Regulation (EU) 2017/1938) of ‘protected customers’ as phrased in Article 2(5) means a household customer who is connected to a gas distribution network and, in addition, where the Member State concerned so decides, may also mean a small or medium-sized enterprise, provided that it is connected to a gas

Foto: Loonger/Getty Images

lungsnetz angeschlossen ist, sowie einen grundlegenden sozialen Dienst, sofern dieser an ein Erdgasverteiler- oder Fernleitungsnetz angeschlossen ist und eine Fernwärmeanlage, sofern diese eine die andere mit Wärme versorgt und keinen Wechsel auf andere Brennstoffe als Gas vornehmen kann.

Die Erwartungshaltungen mit Blick auf die Ausrufung der o.g. Krisenstufen sind innerhalb des „Nationalen Krisenteams Gas“ im Vorfeld einer Krisensituation zu klären. Es ist somit ein einheitliches Verständnis zu den Kriterien der Stufenausrufung herbeizuführen.

Insgesamt ist aber festzustellen, dass sich das „Nationale Krisenteam Gas“ bewährt hat. Fachliche Abstimmungsrunden der betroffenen FNB vor den Besprechungen des Nationalen Krisenteams haben sich als sinnvoll herausgestellt und sollten beibehalten werden.

Bevölkerungsschutz

Im Themenkomplex „Bevölkerungsschutz“ wurden die Auswirkungen der Gasmangellage in den Teilbereichen „Bevölkerungsverhalten und Stärkung der Selbsthilfefähigkeit“, „Staat und Verwaltung“, „Gesundheitswesen“, „Wirtschaft“ sowie „Ernährung, Lebensmittel- und Futterproduktion, Tierhaltung“ betrachtet.

Allen Bereichen gemein ist die Erkenntnis, dass es oftmals an Datengrundlagen fehlt, beispielsweise zu Gasanwendungen im Wärmemarkt (Beheizungsstruktur) oder zu den teils kaskadenartigen Auswirkungen einer Gasmangellage.

Deutlich wurde dennoch, dass das Szenario der LÜKEX 18, mit seiner geringen Eintrittswahrscheinlichkeit, aber hohem Schadenspotenzial, drastische Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Versorgung haben würde. Zu den Auswirkungen würden Schließungen von öffentlichen und privaten Einrichtungen zählen, die beispielsweise durch den Wegfall von Angeboten für betreuungspflichtige Kinder zu Personalausfällen an anderen Stellen führen würden. Ebenso wäre mit einer hohen Anzahl an kältebedingten Erkrankungen zu rechnen. Staat und Verwaltung, aber auch die Wirtschaft, wären somit aus mehrfacher Sicht von Personalengpässen

distribution or transmission network, and a district heating installation to the extent that it delivers heating to one of the others an is not able to switch to other fuels than gas.

The expectations regarding the declaration of the above-mentioned crisis levels need to be clarified with the Crisis Team before a crisis situation. Therefore, a unified understanding of the criteria for each particular crisis level needs to be reached.

Overall, however, the Crisis Team has proven to be successful. Conference calls for technical discussions by the affected TSOs ahead of the Crisis Team conference calls have proven expedient and should be maintained.

Civil protection

Within the ‘civil protection’ context, the impact of the gas supply shortage was examined in the sub-topics ‘population behaviour and strengthening of self-help skills’, ‘government and administration’, ‘healthcare’, ‘economy’ and ‘agri-food sector’.

One thing all sub-topics have in common is the recognition that there is often a lack of underlying data, for instance concerning gas applications in the heat market (heating structure) or the partially cascade-like impact of a gas supply shortage.

Despite this, it became clear that the LÜKEX 18 scenario, with its low probability, high impact potential, would have a drastic effect on public life and general supply. The impact would include closures of public and private facilities that e.g. due to the lack of open care facilities for children requiring supervision would lead to personnel shortages at other places. Likewise, a high number of illnesses related to the cold are to be expected. The government and its administration apparatus, and also the economy, would therefore be hit by personnel shortages for manifold reasons. Also, a gas supply shortage in the economy

betroffen. Zudem würde eine Gasmangellage in der Wirtschaft zu weitreichenden, nicht ohne weiteres überblickbaren Auswirkungen auf den Dienstleitungssektor und die Güterproduktion führen.

would lead to far-reaching, difficult-to-predict consequences for the service sector and the production of goods.

Der Kommunikation zwischen den Akteuren aus (Gas-)Wirtschaft und Gefahrenabwehr unter Einbindung der für gaswirtschaftliche Fragen zuständigen Fachressorts kommt in dieser Lage daher eine besondere Bedeutung zu. Den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden ist die Lageentwicklung, insbesondere etwaige Ausfälle der Beheizung, frühzeitig anzuzeigen, damit diese adäquate Maßnahmen treffen und die Bevölkerung mit Handlungsempfehlungen vorbereiten können. Falls eine Gasmangellage die Abschaltung ganzer Netzgebiete notwendig machen würde, müssen Verfahren der Evakuierung und Unterbringung vorbereitet und abrufbar sein. Die Beheizungsmöglichkeiten vorgesehener Notunterkünfte sind dabei zu berücksichtigen.

Therefore, communication between stakeholders from the (gas) industry and the field of civil protection as well as the governmental departments responsible for gas sector issues, is very important in this situation. The civil protection authorities must be informed in good time about, e.g. any possible heating system failures, so that adequate measures can be taken and the population can receive guidance to prepare itself. If a gas supply shortage makes it necessary to disconnect entire network areas, procedures for evacuation and accommodation must be prepared and readily available. The heating options in designated emergency shelters need to be taken into account.

Krankenhäuser, Altenheime und andere grundlegende soziale Dienste sind nur als „Ultima Ratio“ für eine Trennung von der Gasversorgung vorzusehen – ein Aspekt, dem die novellierte europäische SoS-Verordnung bereits Rechnung trägt.

Hospitals, nursing homes and other basic social services may only be intended to be cut-off from the gas supply as an ‘ultima ratio’ – an aspect that the amended European SoS-regulation already includes, but still needs binding incorporation into national legislation.

Insgesamt wird empfohlen, weitere Erkenntnisse zu den Auswirkungen einer Gasmangellage, auch in Zusammenhang mit einer extremen Kältewelle, zu sammeln und die Kommunikation zwischen den Akteuren in einer solchen Lage sowie in der Vorplanung weiter zu intensivieren. Die durch die LÜKEX etablierten Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Gasversorgungswirtschaft sollten weiter gepflegt, im Rahmen der Umsetzung der Übungserkenntnisse intensiviert werden.

Overall the recommendation is to continue gathering information about the impact of a gas supply shortage, also in connection with a cold spell, and to further intensify communication between all parties during and in preparation for a situation like this. The relationships between the government and the gas industry established through the LÜKEX should be cultivated and intensified during implementation of the findings of this exercise.

Abschließend ist festzuhalten, dass die LÜKEX 18 zu einer Vermittlung der Kenntnisse über die Auswirkungen und Abläufe bei einer Gasmangellage beigetragen und neue Akteure an das Krisenmanagement herangeführt hat. Es ist gelungen, die „Bevölkerungsschutzwelt“ und die „Energiewelt“ einander näher zusammenzubringen und ein Verständnis für ein länder- und ressortübergreifendes Krisenmanagement bei den Teilnehmenden nachhaltig zu stärken.

Finally, it can be said that the LÜKEX 18 contributed to communicating the consequences and processes surrounding a gas supply shortage, and has introduced crisis management to new stakeholders. The exercise succeeded to bring the fields of civil protection and energy closer together and to strengthen understanding for interstate and interministerial crisis management among the participants sustainably.

Foto: Fotosipsak/Getty Images

11

Literatur

LÜKEX 18

Allgemeine Informationen zu LÜKEX/ Weitere Publikationen
http://www.luekex.de

Allgemeine Informationen zu LÜKEX 18
www.bbk.bund.de/luekex18

LÜKEX Glossar – LÜKEX 18 Zentrale Begriffe zur Mitarbeit an der Länder- und Ressort-übergreifenden Krisenmanagementübung LÜKEX (BBK, 2018)
downloads.2018.luekex.de

Themenband 1 – „Gasversorgung in Deutschland – Versorgung und Diversifikation der Gasquellen“ (BBK, 2018)
downloads.2018.luekex.de

Themenband 2 – „Bedeutung einer längerfristigen Unterbrechung der Gasversorgung für den Bevölkerungsschutz“ (BBK, 2018)
downloads.2018.luekex.de

Themenband 3 – „Risiko- und Krisenkommunikation“ (BBK, 2018)
downloads.2018.luekex.de

Themenband 4 – „Gasversorgung und Versorgungssicherheit in Europa“ (BBK, 2019)
downloads.2018.luekex.de

Bundenetzagentur, Krisenvorsorge
https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Krisenmanagement_Krisenvorsorge/Krisenmanagement_Krisenvorsorge_node.html

Weitere Literaturempfehlungen zum Thema „Gasmangellage“
https://www.bbk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/Informationsangebote/Literaturempfehlungen/Literaturliste_Gasmangellage/Gasmangellage_einstieg.html

Bevölkerungsschutz

BBK-Glossar: Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes (BBK, 2018)
https://www.bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar/glossar_node.html

Das Modulare Warnsystem (MoWaS)
https://www.bbk.bund.de/MoWaS

Warn-App NINA
https://www.bbk.bund.de/NINA

Rechtsgrundlagen

Erlass Verkehrsleistungsgesetz – Verwaltungsvorschrift zum Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen (VerkLG VV); vom 4. Juli 2006 (GMBl S. 905).

Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes – Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG); vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350).

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz (EnWG); vom 07. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549).

Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung – Energiesicherungsgesetz (EnSIG); vom 20. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3681), zuletzt geändert durch Artikel 324 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen – Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG); vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1865), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1843).

Leitfaden Krisenvorsorge Gas, hrsg. vom Bundesverband der Energie-und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), Verband kommunaler Unternehmen e.V.(VKU) sowie von GEODE – Groupement Européen des Entreprises et Organismes de Distribution d'Énergie, EWIV.
https://www.bdew.de/media/documents/nach_Leitfaden_Krisenvorsorge_Gas.pdf

Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates (Notfallplan Gas); hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/notfallplan-gas-bundesrepublik-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Präventionsplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 4 der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates; hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/praeventionsplan-gas-fuer-die-bundesrepublik-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Verordnung zur Sicherung der Gasversorgung in einer Versorgungskrise – Gassicherungsverordnung (GasSV); vom 26. April 1982 (BGBl. I S. 517), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 48 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970).

Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates (SoS-Verordnung a.F.) [aufgehoben].

Verordnung (EU) Nr. 2017/1938 des Europäischen Parlament und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 (novellierte SoS-Verordnung).

Notizen

Foto: nambitomo/Getty Images

12

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EnSIG	Energiesicherungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
FNB	Fernnetzbetreiber
GasSV	Gassicherungsverordnung
GMLZ	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
KKM	Koordinierungsstelle Krisenmanagement

KRITIS	Kritische Infrastrukturen
L-Bank	Landesbank
LÜKEX	Länderübergreifende Krisenmanagementübung (exercise)
MoWaS	Modulares Warnsystem
NINA	Notfall-Informations- und Nachrichten-App
PG	Projektgruppe
SoS-Verordnung a. F.	Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG des Rates
Novellierte SoS-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010
THW	Technisches Hilfswerk
VerkLG	Verkehrsleistungsgesetz
VerkLG-VV	Verkehrsleistungsgesetz - Verwaltungsvorschrift

Impressum

Auswertungsbericht LÜKEX 18
Gasmangellage in Süddeutschland

Gas Supply Shortage in Southern Germany
Comprehensive Report on Findings - English Summary included

© Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
Provinzialstraße 93, 53127 Bonn
Telefon: +49 (0) 228 99550-0
Telefax: +49 (0) 228 99550-1620
E-Mail: poststelle@bbk.bund.de
URL: www.bbk.bund.de

Für weiterführende Informationen zu LÜKEX wenden Sie sich bitte an:
Projektgruppe LÜKEX Bund BBK
Referat I.4
Ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen, LÜKEX
Provinzialstraße 93
53127 Bonn

Telefon: +49 (0) 228 99550-5610
Fax: +49 (0) 228 99550-5630
E-Mail: luekex.info@bbk.bund.de
www.luekex.de

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.

Die Urheber der verwendeten Bilder sind am Bild oder in unmittelbarer Nähe vermerkt. Wenn kein Urheber angegeben ist, wurde die Grafik durch das BBK erstellt oder die Rechte des Bildes liegen beim BBK.

Gestaltung: ORCA Affairs GmbH, Berlin

Druck: BBK

Stand: Juli 2019