



Expert_innenworkshop im Rahmen des Forschungsvorhabens **Definition von Schutzzielen und -niveaus Kritischer Infrastrukturen in Deutschland: Forschungsstand, Rechtlicher Rahmen und Politische Entscheidungsfindung**

17. und 18. September 2018 in Berlin

Kurzdokumentation

Gefördert durch:

Inhalt

Ziele und Verwendung der Ergebnisse.....	2
1. Teil: Einführung	3
2. Teil: Ergebnisse der Gruppenarbeit.....	3
Gruppe „Ernährung“: Schwerpunkte Lebensmitteleinzelhandel.....	4
1. Phase: Darstellung des Ist-Zustands.....	4
2. Phase: Festlegung des Schutzziels im Jahr 2030	4
3. Phase: Identifizierung der Meilensteine im Jahr 2030	4
4. Phase: Rahmenbedingungen der Meilensteine	4
Gruppe „Gesundheit“: Schwerpunkt: Liefer- und Versorgungsengpässe	4
1. Phase: Darstellung des Ist-Zustands.....	5
2. Phase: Festlegung des Schutzziels im Jahr 2030	5
3. Phase: Identifizierung der Meilensteine im Jahr 2030	6
4. Phase: Rahmenbedingungen der Meilensteine	6
3. Teil: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	6
4. Teil: Diskussion zur politischen Implementierung von Schutzzielen.....	7
Schlussworte	7

Ziele und Verwendung der Ergebnisse

Der Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) ist in Deutschland gezeichnet von einem Zusammenspiel verschiedener Akteure auf verschiedenen Zuständigkeitsebenen. Es bedarf eines nachvollziehbaren und strukturierten Aushandlungsprozesses, in dem festgelegt wird, welches Schutzziel als sinnvoll erachtet wird. Dabei müssen gesellschaftliche, technische und ökologische Veränderungen kontinuierlich berücksichtigt werden. Das Projekt DESKRIS hat sich das Ziel gesetzt, den Aushandlungsprozess an den zwei KRITIS Ernährung und Gesundheit aufzuzeigen und diesen gemeinsam in einem partizipativen Verfahren mit Expert_innen aus den jeweiligen KRITIS zu erarbeiten. Dabei baut der Expert_innenworkshop auf ein vorausgegangenes intensives Literaturstudium auf, welches die aktuellen Herausforderungen in der Schutzzielbestimmung in den Bereichen „Lebensmitteleinzelhandel (LEH)“ und „Arzneimittel und Impfstoffe“ analysierte. Die zentrale Frage des Workshops war:

Wie kann man den zukünftigen Aushandlungsprozess von Schutzzielen in Kritischen Infrastrukturen zielführend gestalten?

Um diese Fragen zu diskutieren, kamen in Berlin 33 Vertreter_innen aus Politik, Behörden, Privatwirtschaft, Forschung und Verbänden sowie Hilfsorganisation zusammen, um gemeinsam einen exemplarischen Aushandlungsprozess an den genannten KRITIS zu skizzieren.

Dabei wurde das partizipative Verfahren „Visioning and Backcasting“ verwendet. Eine gewünschte Zukunft (das ausgehandelte Schutzziel) wurde schrittweise nachvollzogen und in konkrete Meilensteine und notwendige Rahmenbedingungen aufgeschlüsselt.

Die Ergebnisse des Workshops stellen einen wichtigen Schritt im weiteren Verlauf des Projekts dar. Die ausführliche Auswertung wird mittels einer Onlineumfrage einem breiteren Akteursspektrum vorgestellt, um die Ergebnisse einer Bewertung und Gewichtung zu unterziehen. Die anschließende Diskussion im Frühjahr 2019 mit politischen Vertreter_innen stellt den letzten Schritt dar, in welchem die politische Implementierung diskutiert werden soll. Die Ergebnisse werden anschließend zusammengeführt und in Form von Handlungsempfehlungen veröffentlicht.

1. Teil: Einführung

Im ersten Teil des Workshops wurde mittels Einführungspräsentationen die Basis für die anschließende Gruppenarbeit gesetzt. Die erste Präsentation „Kritische Infrastrukturen und Schutzziele“ stellte einen gemeinsamen Wissensstand her. Die Aushandlung und Definition von Schutzzielen sind unerlässlich, um sowohl die aktuell hohe Versorgungssicherheit in Deutschland aufrecht zu erhalten als auch die teils abstrakten Strategien im Bevölkerungsschutz operationalisierbar und damit messbar sowie bindend zu machen.

Die zweite Einführungspräsentation stellte die rechtlichen Rahmenbedingungen dar. Es wurde herausgestellt, dass die Kooperation von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren kein natürlicher Modus ist, sondern dass dieser erst hergestellt werden muss und dazu Anreize geschaffen werden müssen. Dabei wurden allgemeine Anforderungen an die kooperative Konkretisierung von Schutzzielen und –niveaus aufgezeigt. Dies sind zum einem die Schaffung eines gemeinsamen Begriffsverständnisses und zum anderen die demokratische Legitimation der beteiligten Akteure sowie allgemeine Anforderungen an das Verfahren der Kooperation.

2. Teil: Ergebnisse der Gruppenarbeit

Für die Gruppenarbeit wurden die Teilnehmer_innen entsprechend ihrer Expertise in die Gruppen „Ernährung“ und „Gesundheit“ aufgeteilt. Die Gruppenarbeit setzte sich aus vier Phasen zusammen, in welchen zuerst der aktuelle Stand sowie die Herausforderungen der Aushandlung von Schutzzielen in den jeweiligen Sektoren mittels Impulspräsentationen dargestellt wurden (1. Phase). Darauf aufbauend wurde von den Teilnehmer_innen ein wünschenswertes, operationalisiertes Schutzziel definiert, an welchem der Aushandlungsprozess durchgespielt wurde. Dieses Schutzziel stellt einen Bezug zu einer handelnden Akteursgruppe sowie zum betreffenden Sektor her und wird mit einem Schwellenwert hinterlegt. Jede_r Teilnehmer_in stellte ein Schutzziel vor. Mittels einer Gruppendiskussion und „Dotmocracy“, d. h. Bewertung mittels Klebepunkten, wurde das favorisierte Schutzziel ermittelt und für den weiteren Verlauf der Gruppenarbeit verwendet (2. Phase). Daraufhin sollten sich die Teilnehmer_innen mittels einer fiktiven Zeitungsmeldung aus dem Jahr 2030 in die Zukunft versetzen, in der das zuvor identifizierte Schutzziel bereits implementiert wurde. Retrospektiv

wurden von der Gruppe benötigte Meilensteine identifiziert, welche zu dem Schutzziel im Jahr 2030 führten (3. Phase). Darauf aufbauend wurden in der 4. Phase die Rahmenbedingungen der Meilensteine diskutiert, d. h. die Voraussetzungen, die geschaffen sein müssen, um die Meilensteine zu erreichen.

Gruppe „Ernährung“: Schwerpunkt Lebensmitteleinzelhandel

Die Gruppe Ernährung befasste sich schwerpunktmäßig mit dem Bereich Lebensmitteleinzelhandel. Die Teilnehmer_innen dieser Gruppe setzten sich aus Vertreter_innen von Behörden, Verbänden, Rechtsinstitutionen, Forschungseinrichtungen und Wirtschaftsunternehmen zusammen.

1. Phase: Darstellung des Ist-Zustands

In Deutschland ist der Ernährungssektor vorwiegend privatwirtschaftlich organisiert und besteht aus einer Vielzahl an Akteuren aus unterschiedlichen Teile der Wertschöpfungskette (Produktion, Verarbeitung und Vertrieb von Lebensmitteln). Um Schutzziele für den Lebensmittelsektor festzulegen, wäre es zielführend, Unternehmen mit unterschiedlichen Konzernzugehörigkeiten einzubeziehen. Der hohe Konkurrenzdruck des stark umkämpften Lebensmittelmarktes stellt hierbei allerdings eine Herausforderung dar. Außerdem müssten auch Akteure aus anderen Kritischen Infrastrukturen, die mit dem Ernährungssektor vernetzt sind (insb. Energie und Transport), in die Festlegung einbezogen werden. Auf politischer Ebene fehlt das Bewusstsein zur Notwendigkeit für die Definition von Schutzzielen, da es bislang zu keinem großflächigen Ernährungsnotfall in Deutschland gekommen ist.

2. Phase: Festlegung des Schutzziels im Jahr 2030

Das Schutzziel der Gruppe „Ernährung“ lautete:

Die Kernprozesse und –strukturen der Lebensmittelkette für die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln sollen trotz Krise 4 Wochen aufrechterhalten werden. Der Krisenauslöser ist dabei irrelevant. Krise wird hier im Sinne des ESVG („Ernährungsnotfall“) verstanden. Dieses Schutzziel soll immer wieder auf seine Aktualität und Angemessenheit überprüft und ggfs. angepasst werden.

3. Phase: Identifizierung der Meilensteine im Jahr 2030

In der Gruppe „Ernährung“ wurden folgende Meilensteine, die – rückblickend aus dem Jahr 2030 - für die Aushandlung des Schutzziels essentiell waren, identifiziert:

1. Zu Beginn: Gesetzliche Regelungen zur Einbeziehung der Wirtschaft liegen vor.
2. 2020: Die LÜKEX-Übung mit dem Szenario „Versorgungsengpässe“ zeigte signifikante Schwachstellen des bestehenden Systems auf. Es besteht laut Auswertung dringender Handlungsbedarf.
3. 2029: Die Digitale Vernetzung von Lebensmittelhandel und Behörden ist abgeschlossen.
4. Am Ende: Bedarfsfeststellung wurde abgeschlossen.
5. 2030: Das Schutzziel wurde identifiziert und implementiert.

4. Phase: Rahmenbedingungen der Meilensteine

In der Gruppe „Ernährung“ wurden vorrangig die Meilensteine „Bedarfsfeststellung“ und „Gesetzliche Regelungen zur Einbeziehung der Wirtschaft“ diskutiert.

Um den ersten Meilenstein zu erreichen, sollte im Vorfeld mittels einer Stakeholderanalyse definiert werden, wer an der Bedarfsfeststellung beteiligt sein muss. Des Weiteren muss ein konsistentes und

verpflichtendes Verständnis von Rollen und Verantwortlichkeiten bei allen Akteuren vorhanden sein. Das resultierende Schutzziel muss als „Soll-Anforderung“ definiert sein. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, allgemeingültige Definitionen und verbindliche Schwellenwerte zu etablieren.

Eine gesetzliche Regelung zur Einbeziehung der Wirtschaft muss zu Beginn des Prozesses geschaffen werden, in der die Verpflichtungen sowie die Freiheiten des LEH definiert werden. In Unternehmen existieren nur interne Ausfallpläne, die zur Sicherung der eigenen Geschäftsprozesse gedacht sind (z. B. IT-Ausfall). Die Versorgung der Bevölkerung wird dabei bisher nicht berücksichtigt. Vertreter_innen der Wirtschaft wandten ein, dass die Kosten, die im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge anfallen, Kosten für das Allgemeinwohl sind. Diese sollten nicht nur von der Wirtschaft getragen werden. Die Finanzierung solcher Präventionsmaßnahmen muss also frühzeitig geklärt werden.

Eine vorgeschlagene Maßnahme war die Erstellung einer Datenbank mit aktuellen Lagerbeständen und anderen betrieblichen sowie behördlichen Kennzahlen. Die Sammlung von betrieblichen Daten müsste zwingend anonym und gesichert erfolgen, da dies sonst zu Wettbewerbsnachteilen führen könnte. Aus Sicht der Unternehmen dürften die Daten von staatlicher Seite aus nicht genutzt werden, um kartellrechtliche Prüfungen durchzuführen.

Gruppe „Gesundheit“: Schwerpunkt: Liefer- und Versorgungsengpässe

Die Gruppe „Gesundheit“ befasste sich schwerpunktmäßig mit Liefer- und Versorgungsengpässe von Arzneimitteln und Impfstoffen. Die Teilnehmer_innen setzten sich aus Vertreter_innen aus Behörden, Verbänden, Forschung, Hilfsorganisationen sowie aus Recht und Wirtschaft zusammen.

1. Phase: Darstellung des Ist-Zustands

Der Bereich „Gesundheit“ ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von regulatorischen Rahmenbedingungen, welche die Versorgungssicherheit von Arzneimitteln und Impfstoffen sicherstellen soll. Diese können als Schutzziele angesehen werden. Zu nennen sind hier die gesetzliche Pflicht zur Vorratshaltung von (Krankenhaus-)Apotheken von zwei bzw. einer Woche und die Sicherstellung der Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit der Arzneimittel und Impfstoffe. Dennoch kommt es sowohl im Klinikalltag als auch im Krisenfall zu Lieferengpässen, welche in Versorgungsengpässen resultieren können. Daher besteht die Notwendigkeit, die bereits vorhandenen Schutzziele zu überarbeiten bzw. zu ergänzen. Die Akteursstruktur ist heterogen und stark verflochten mit Schnittstellen zu weiteren KRITIS (bspw. Stromversorgung, Logistik) sowie zu nationalen als auch internationalen Akteuren. Es besteht ein Interessenskonflikt zwischen dem Öffentlichen Sektor, welcher an einer flächendeckenden Versorgungssicherheit und –qualität interessiert ist, und der Privatwirtschaft, die vorrangig ökonomische Interessen verfolgt und diese oftmals unter regulatorischen Vorgaben durchführt.

2. Phase: Festlegung des Schutzziels im Jahr 2030

In der Gruppe „Gesundheit“ wurde folgendes Schutzziel identifiziert:

Das Ziel ist es, im Falle eines mehrtägigen europaweiten Stromausfalles eine Mindestversorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten (Sektor) für 4 Wochen (Schwellenwert) sicherzustellen, um schwere Krankheiten zu behandeln sowie vermeidbare Todesfälle und Behinderungen (betroffener Akteur: Bevölkerung) zu verhindern.

3. Phase: Identifizierung der Meilensteine im Jahr 2030

In der Gruppe „Gesundheit“ wurden folgende Meilensteine, die – rückblickend aus dem Jahr 2030 - für die Aushandlung des Schutzziels essentiell waren, identifiziert:

1. 2019: Ein Gremium wurde gebildet.
2. 2021: Der Ist-Zustand wurde analysiert.
3. Bis 2028: Kompensationsmechanismen wurden geklärt.
4. 2030: Das Schutzziel wurde identifiziert und implementiert.

4. Phase: Rahmenbedingungen der Meilensteine

Im vierten Teil wurden die Rahmenbedingungen diskutiert, welche notwendig sind, um diese Meilensteine zu erreichen. In der Gruppe „Gesundheit“ wurden die Meilensteine „Ein Gremium wurde gebildet (2019)“ sowie „Kompensationsmechanismen wurden geklärt (bis 2028)“ ausführlich diskutiert. Vor der Bildung eines Gremiums muss dessen Initiierung durch einen Impuls gegeben sein. Dabei gibt es zwei Möglichkeiten: Den Top-Down-Ansatz (politischer Ansatz) oder den Bottom-Up-Ansatz (aus der Fachcommunity heraus). Für die Initiierung des Top-Down-Ansatzes kann ein Ereignis (z. B. Stromausfall) auslösend sein (Window of Opportunity). Beide Ansätze könnten miteinander verbunden werden, um so Entscheidungsträger von Anfang an zu involvieren und sicherzustellen, dass die Metaebene berücksichtigt wird. Die Bildung eines Gremiums sollte auf vorhandene Strukturen aufbauen und diese miteinbeziehen, z.B. den UP KRITIS oder den AK V (Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung). Es muss klar sein, welche (Entscheidungs-) Kompetenzen das Gremium hat. Dies geht einher mit der Zusammensetzung des Gremiums. Weiterhin sollte in der Zusammensetzung des Gremiums alle Perspektiven berücksichtigt werden, d.h. mögliche Profiteure aber auch mögliche Geschädigte müssen miteinbezogen werden.

Die Implementierung von Schutzzielen geht mit Kosten einher. Daher sollten Kompensationsregelungen getroffen werden, wer für welche Kosten verantwortlich ist. Dabei sollten alle Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Privatwirtschaft und Krankenkassen) miteinbezogen werden.

3. Teil: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

In Kleingruppen wurden die sektorspezifischen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Festlegung von Schutzzielen diskutiert. Dafür kamen jeweils zwei Teilnehmer_innen aus der Gruppe „Ernährung“ und der Gruppe „Gesundheit“ zusammen und stellten sich gegenseitig die Ergebnisse vor.

Gemeinsamkeiten:

Für die Bestimmung eines Schutzziels ist in beiden Sektoren die einheitliche Definition von Begrifflichkeiten (z. B. Krise) nötig, um eine unmissverständliche und fruchtbare Diskussionsgrundlage zu schaffen. Außerdem muss in beiden Sektoren eine Bestandsaufnahme durchgeführt und die relevanten Akteure identifiziert werden. Übergreifend wird der Bund als zentraler Akteur verstanden, welcher Verfahren beschleunigen und durchsetzen bzw. Gremien initiieren kann. Weiterhin muss in beiden Sektoren geklärt werden, was gesetzlich geregelt werden muss. Die betrifft insbesondere Ressourcen wie Finanzen. Hier ist eine Regelung notwendig, wer bspw. im konkreten Fall der Bevorratung für die Kosten aufkommt.

Unterschiede

Gefördert durch:

In Deutschland gibt es kaum Referenzfälle zu einem Ernährungsnotstand, welches die Schutzzielbestimmung schwierig macht, da das Szenario stets abstrakt bleibt. Die Schutzzielbestimmung ist im Sektor Gesundheit weiter fortgeschritten, da es eine Vielzahl an Referenzfälle gibt (z.B. Schweinegrippe, BSE).

4. Teil: Diskussion zur politischen Implementierung von Schutzzielen

Als Basis der Diskussion wurden die Ergebnisse der 2-tägigen Gruppenarbeit durch die Teilnehmer_innen dem gesamten Plenum vorgestellt. Im Folgenden sollen die Schwerpunkte der Diskussion dargestellt werden.



Abb. 1: Ergebnisdokumentation der Diskussion Politischen Implementierung von Schutzzielen.

Strategische Schutzziele bzw. die Initiierung sollen vom Bund ausgehen. Dieser sollte Kontrollmechanismen entwickeln um die Operationalisierung zu prüfen. Dabei muss ein klarer politischer Wille zur Festlegung von Schutzzielen gegeben sein. Gemeinwohl ist eine staatliche Aufgabe und daher sollte sowohl der Prozess der Aushandlung als auch der Implementierung von Anfang an durch den Bund begleitet werden.

Dies kann ebenso auf der Arbeitsebene der Ministerien geschehen. Persönliche Netzwerke können dabei hilfreich sein, die entsprechenden Vertreter_innen persönlich anzusprechen. Ein Impuls von außen (Referenzfall) beschleunigt die politische Implementierung bzw. die Initiierung, wenngleich dies nicht wünschenswert ist. Die Schaffung eines neuen Gremiums könnte dabei unterstützend wirken, um mehr Aufmerksamkeit auf die Thematik zu lenken. Das Gremium sollte effizient agieren können (Aufgabenteilung) und das benötigte Fachwissen zur Aushandlung und Implementierung von Schutzzielen

mitbringen. Der Prozess der Implementierung sollte weiterhin juristisch begleitet werden, d.h. es muss ein Konsens darüber bestehen, was die gesetzliche Regelung leisten kann und was nicht. Die Entstehung eines Gesetzes ist dabei nicht das Ende der Schutzzieldefinition – vielmehr sollte die Diskussion kontinuierlich fortgeführt werden, um auf Veränderungen (z.B. technologische, gesellschaftliche) reagieren zu können.

Schlussworte

Wir danken allen Teilnehmer_innen für die aktive Teilnahme an dem Workshop, welche zu dem Gelingen des Workshops unerlässlich war. Weiterhin möchten wir Sie nochmal auf die Onlineumfrage hinweisen und werden Sie im Zuge dessen kontaktieren.

Gefördert durch:



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe