

Als der Corona-Übung der Ernstfall folgte

Wolfgang Grambs bereitete Bund und Länder

2007 auf eine Pandemie vor.

50 Millionen infizierte Bundesbürger sowie 100.000 verstorbene nennt ein Drehbuch, das damals 3.000 Krisenmanager aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesundheitswesen auf den pandemischen Ernstfall vorbereiten soll.

Ein Rückblick auf die Übung wie auch das jüngste, ganz reale Corona-Krisenmanagement.

Auf den Ernstfall vorbereitet sein: Im kalten Krieg übte die NATO regelmäßig den militärischen Konflikt mit dem Ostblock. Bundesregierung und Bundeswehr, Vertreter der Länder, Kommunen, von Ämtern, Behörden und sogar der Wirtschaft waren daran auf nationaler Ebene beteiligt. Erprobt wurde ein komplexes zivil-militärisches Krisenmanagement, das auch unter den Extrembedingungen eines aufziehenden dritten Weltkrieges funktionieren sollte. Für die Spitze wurde dafür ab 1971 der Regierungsbunker in Bad Neuenahr-Ahrweiler rund um die Uhr vorgehalten. Übungen und Bunker wurden vor dem Hintergrund einer latenten Bedrohungslage als alternativlose Notwendigkeit empfunden.

Das ändert sich nach 1990. Der Warschauer Pakt löst sich auf, die NATO setzt ihre Übungen aus, 1997 wird dann als Final des kalten Krieges im Ahrtal der Regierungsbunker geschlossen. „Umgeben von Freunden“, hatte Krisenprävention in den 1990er Jahren plötzlich keine Inhalte mehr.

Krisen ergeben sich in dieser Zeit eher aus natürlichen Extremlagen. Orkan „Lothar“ richtet 1999 massive Schäden an, fordert allein in Baden-Württemberg 13 Todesopfer und löst lokale Stromausfälle aus. 2002 leiden Regionen an Elbe und Donau unter ungewöhnlichen Hochwassern. Ab 11. September 2001 spielt Terrorismus einer neuen Dimension eine Rolle.

Das Bundesministerium des Innern reagiert. Eine Projektgruppe wird aufgebaut. Deren Aufgabe ist es, über einen neuen Übungstypus zivile Entscheidungsträger aus Verwaltung und Wirtschaft optimal auf eine Bearbeitung nichtmilitärischer Krisen vorzubereiten. Die Stunde null

von Lükex – „Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübung (EXercise)“.

Kopf dieser Projektgruppe ist Wolfgang Grambs aus Bad Neuenahr-Ahrweiler, ein ehemaliger Oberst der Bundeswehr im Generalstab, der die „alten“ Übungen im Regierungsbunker noch aus eigenem Erleben kennt.

Die erste Lükex wird zwei Jahre vorbereitet und findet 2004 statt. Das Szenario: ein großflächiger und lang anhaltender Stromausfall in Anlehnung an „Lothar“. 2005 beschreibt das Drehbuch massive Störungen bei der Durchführung einer Fußballweltmeisterschaft. Deutschland ist 2006 Austragungsort. Damit orientiert sich das Übungsgeschehen an realen Ereignissen, driftet nicht ab in die Fiktionalität.

Insofern hat die Übung 2007 ihren Ursprung bereits im Jahr 2005. Erstmals wird in Deutschland ein Pandemieplan veröffentlicht, der Handlungsanweisungen für den Fall eines pandemischen Ausbruchs zusammenfasst. Eine Antwort auf die SARS-Pandemie 2002/2003 und die Ausbreitung der Vogelgrippe H5N1.

Grambs und seine Projektgruppe bereiten ab 2005 das Lükex-Szenario „weltweite Pandemie“ über komplexe Analysen und zahlreiche Tagun-

Wolfgang Grambs im rückgebauten Regierungsbunker, in dem er 1987 „Wintex/Cimex“ mitübte. Nach seiner Bundeswehrlaufbahn berät er das Bundesministerium des Innern in Fragen eines ressortübergreifenden Krisenmanagements – auch für den Fall einer Pandemie in Deutschland.



gen und Workshops vor. Sie fordern Beurteilungen bei einer Vielzahl von Experten ganz unterschiedlicher Bereiche und Organisationen national und international an, wollen wissen, wie sie Störungen normaler Abläufe und deren Folgen beurteilen. Daraus entwickeln sie ein komplexes Drehbuch, das nicht nur gesundheitliche Schadensbilder abbildet. Auch die Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft spielen eine bedeutende Rolle. „Erstmals haben wir psychosoziale Aspekte und Auswirkungen politischer und strategischer Entscheidungen auf die Bevölkerung ins Drehbuch aufgenommen“. Später wird der Auswertungsbericht notieren: „Diese müssen stärker in Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden.“

Am 7. November 2007 rollt sie dann übungshalber über Deutschland hinweg: eine weltweite Pandemie, die hierzulande 50 Millionen Bundesbürger infiziert und 100.000 tötet.

3.000 Übungsteilnehmer – darunter sogar Minister, Staatssekretäre wie auch Vorstände von großen Unternehmen – müssen nun einen rasch um sich greifenden, neuartigen Virus und seine Folgen in den Griff bekommen. Der Lükex-Kommandostand ist in der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) in Bad Neuenahr-Ahrweiler eingerichtet. Nur wenige Kilometer vom ehemaligen Regierungsbunker entfernt, ist in der Stadt an der Ahr wieder ein nationales Krisenmanagement aktiv.

Die Übungsteilnehmer aus zehn Bundesressorts und nachgeordneten Behörden, sieben Kernübungsländern und neun weiteren Bundeslän-

dern in einer Beobachterrolle sind einem „mittelschweren“ Pandemieverlauf ausgesetzt. Das Szenario erfordert von Übungsbeginn an ein umfassendes, gesamtgesellschaftliches Krisenmanagement. Doch notwendige Zeitsprünge, die eine Entwicklung der Lage mit ihren unterschiedlichen Wellen der Pandemie abbilden, stellen die Akteure vor schwierige Herausforderungen. Einige steigen bereits vor dem geplanten Ende aus der Übung aus.

Das Grambs-Team verfasst einen Abschlussbericht. Der nennt auf 53 Seiten relevant offene Flanken, die man schließen sollte. „Eine prognostische Lagebeurteilung und vorausschauende Entscheidungen fehlten weitgehend oder wurden vom Bund und den Ländern uneinheitlich getroffen (bspw. Schulschließungen).“ „Aufgrund weitreichender politischer und psychosozialer Auswirkungen ist auch die Einbeziehung des parlamentarischen Bereichs denkbar.“ „Eine ganzheitliche und ressortübergreifende Risikobetrachtung ist nur ansatzweise festzustellen.“ „Die zwingend erforderliche Moderations-, Koordinations- und Unterstützungsrolle des Bundes im Netzwerk des föderalen Krisenmanagements sollte im Rahmen der Bund-Länderab-sprachen und bei den beabsichtigten neuen gesetzlichen Regelungen konkretisiert werden.“

Die Folgen von Schulschließungen auf die Wirtschaft (Arbeitsausfall von Eltern), ein fehlendes gesamtgesellschaftliches Lagebild, die zögerliche Anforderung der Bundeswehr bis hin zu nicht vorgehaltener Schutzausrüstung wie Mund-Nasen-Schutz werden als deutliche Defizite genannt. Selbst die gesetzliche Regelung für eine Impfpriori-



Für den Verteidigungsfall bietet das Grundgesetz bis heute dank Notstandsgesetzgebung staatsrechtliche Rahmenbedingungen, die auch bei den NATO-Übungen im Regierungsbunker (im Bild das militärische Lagezentrum bei Wintex 1987) als Grundlage eines Krisenmanagements angewandt wurden. Auf aktuelle zivile Krisen – so eine Pandemie – ist Deutschland in diesem Sinne nicht oder nur unzureichend vorbereitet.

sierung und die Vorbereitung eines Impfplanes auch dann, wenn noch kein Impfstoff da ist, werden im Abschlussbericht thematisiert.

Nach der Übung wird der Pandemieplan überarbeitet (2008), 2012 eine neue „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz Pandemie“ als Bundesdrucksache veröffentlicht. Sie nennt das Kind bereits beim Namen: Corona-Virus. All das ist bis zum heutigen Tag online nachzulesen in Dokumenten des Bundes. Nur die Kosten für eine Lükex-Übung sind im Bericht „Nur für den internen Gebrauch“ gelöscht worden, alles andere ist für Jedermann einsehbar.

Vor diesem Hintergrund mag die wirkliche Pandemie ab Jahresbeginn 2020 auf Wolfgang Grambs wie ein Dé-jà-vu gewirkt haben. Tatsächlich war ihm bei den ersten Fernsehbildern aus China und Norditalien klar: „Das wird eine weltweite Pandemie!“ Was er auch mitteilt, so allen Beteiligten und Partnern der „Ahrweiler Freiheitswochen“, die er organisiert. „Ich kam mir anfangs vor, wie der einsame Rufer in der Wüste.“ Die wahre Dimension der nun anrollenden Corona-Welle kann niemand erraten, der nicht ein solches Szenario von A bis Z vor Jahren detailliert durchdacht hat.

Mit diesem Hintergrund wirkt das im Frühjahr 2020 anlaufende Krisenmanagement wie ein großes Wirrwarr und ohne erkennbare Richtung. „Es war ein brisanter Cocktail aus Versäumnissen bei Vorbereitung und Vorsorge sowie Verzögerungen bei abgestimmten Reaktionen“, sagt Grambs und legt Wert darauf, nicht als Besserwisser verstanden zu werden. Aus ihm spricht der gestandene Krisenkoordinator, nicht mehr und nicht weniger. Der ab Corona-Ausbruch aus einer Zuschauerrolle „unzureichende und wenig vorausschauende strategische Entscheidungen und ein oftmals unabgestimmtes Bekämpfungssystem“ zur Kenntnis nehmen muss. „Dass Heinsberg im Februar, März 2020 nicht zur nationalen Katastrophe ausufern konnte, ist vor allem einem zupackenden und zum Teil unorthodox, aber erfolgreich handelnden Landrat zu verdanken. Neben kontinuierlichen parlamentarischen Diskussionen und Entscheidungen braucht es klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten und Führungsstrukturen im komplizierten föderalen System. Ohne strategische Zuständigkeiten des Bundes – im Grundgesetz verankert – wird es kein erfolgreiches Krisenmanagement in existentiellen und gesamtgesellschaftlichen Notlagen geben. In mehreren Lükex-Übungen gemeinsam entwickelte und erprobte Krisenstrukturen und Aufbauorganisationen sollten die Bund-Länder übergreifende Grundlage für das Krisenmanagement sein“. Wie oft er angesprochen wurde, in dieser Krise mit Rat und Tat zu helfen? Grambs lächelt. „Gar nicht“.

Was gerade zu Beginn der Pandemie sinnvoll gewesen wäre. Denn Grambs kennt das normale „Chaos im System als Determinante jeden Beginns einer Krise oder Katastrophe.“ Mit Erfahrung und angewandtem Übungs-Wissen kann man das ausgleichen. Doch Lükex-Teilnehmer 2007 waren aufgrund Personalrotation oder Ruhestand kaum noch in Krisenstäben, zudem ohne Training. „Fachliche und menschliche Qualifikationen der Führungskräfte und Mitarbeiter reichen nicht aus, um auch gute Krisenmanager zu sein. Komplexe Entscheidungen unter Zeitdruck, in diffusen Lagen und mit öffentlichem Druck müssen gelernt werden“.

Spätestens zwischen Ausbruch der Pandemie und der zweiten Welle hätte man sich vor die Krise setzen müssen, anstatt ihr permanent nachzulaufen. Daran änderte sich auch nichts, als die Doppelspitze der Bundesregierung – der gemeinsame Krisenstab aus Innen- und Gesundheitsministerium – in seiner Kompetenz immer stärker durch das Kanzleramt – zum Teil sogar operativ – überlagert wurde. In den Ländern war ein analoger Prozess hin zu den Staatskanzleien zu beob-

achten. „Es gibt für diese Art von Notlagen derzeit kein verfassungsrechtlich autorisiertes Entscheidungsgremium auf oberster Ebene im föderalen System. Insofern wurde die Runde der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin aus der Not geboren und ist letztlich unverbindlich bezüglich ihrer Entscheidungskompetenz und -legitimation. Substanziell brauchen wir also eine Änderung des Grundgesetzes.“

Für Wolfgang Grambs wäre gesetzliche Klarheit um den Begriff Bevölkerungsschutz und eine gesetzliche Verankerung mit entsprechenden Zuständigkeiten und Kompetenzen ein erster Schritt. „Der Begriff Bevölkerungsschutz ist derzeit nur politischer Natur, jedoch inhaltlich und gesetzlich nicht definiert.“ Und: „Für den Gesundheitssektor fehlt bis heute ein umfassendes Gesundheitsvorsorgegesetz. Das Infektionsschutzgesetz deckt nur Teilbereiche ab.“

Es gibt also viel zu tun nach dieser Krise, „bei der fast ausschließlich Fachleute und Spezialisten für Einzeldisziplinen am Werk waren. Uns mangelt es an Generalisten mit strategischen Fähigkeiten.“ Die öffentliche Wahrnehmung wurde bestimmt durch Epidemiologen, Virologen, Mediziner, Gesundheitsexperten – folgerichtig wurde der umstrittene Inzidenzwert zum ausschließlichen Maßstab vieler Entscheidungen. „Wirtschaftliche, soziale, psychologische und andere Parameter wurden weitgehend nicht abgebildet. Damit steht die Inzidenz permanent in der Kritik und wird auch von Gerichten regelmäßig als unzureichende Begründung von einschneidenden Maßnahmen nicht anerkannt.“

Ein ressortübergreifendes, ausgewogenes Krisenmanagement schließt entsprechend auch Vertreter der Wirtschaft, Wissenschaft und von Verbänden mit ein – so wie bei Lükex 2007 praktiziert.

Grambs sachliches Zwischenfazit im aktuellen Stadium der Corona-Krise: „Nicht alles bei uns lief schlecht, aber vieles hätte besser laufen können vor dem Hintergrund eines der teuersten und anerkanntermaßen besten Gesundheitssysteme der Welt, wie auch einer hochrangigen Verwaltungs-, Wirtschafts- und Technologiekompetenz.“

Letztendlich „müssen wir wieder eine nationale Übungskultur entwickeln. Oberhalb der taktisch-operativen Ebene braucht es eine systematische und kontinuierliche Übungstätigkeit.“ Ein neues Kompetenzzentrum im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – in der jüngsten Innenministerkonferenz als Krisenreaktion gefordert – wird nur dann ein wirkungsvoller Schritt in die richtige Richtung, wenn über den Bund-Länder-Informationsaustausch hinaus klare Zuständigkeiten vor und in der Krise verbindlich festgelegt werden.

Inwieweit all das nun umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Denn auch das haben Krisen der Vergangenheit bewiesen: Ist das Größte erst einmal vorbei, heißt auch die politische Devise ganz schnell „business as usual“. Bis zur nächsten Krise. „Gott halte seine schützende Hand über uns, dass es kein langer, flächendeckender Stromausfall ist“, sagt Grambs abschließend. Denn der sei im Vergleich zum derzeitigen Pandemiegeschehen das wirkliche „worst-case“-Szenario.

(30. Juni 2021)