

Anforderungen an ein Lagebild auf Bundesebene aus Sicht der Landkreise

Der Bund und die Länder haben sich darauf verständigt, dass beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ein „Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz“ (GeKoB) eingerichtet wird. Zu den zentralen Aufgaben des GeKoB gehört es, wöchentlich ein Lagebild Bevölkerungsschutz zu erstellen sowie Sonderberichte zu außergewöhnlichen Ereignissen zu verfassen, die für den Bevölkerungsschutz von Interesse sein können. In Krisenzeiten soll es darüber hinaus ressortübergreifend ein tägliches – ggf. mehrfach tägliches – Lagebild mit analytischen und prognostischen Anteilen für die Bundes- und Länderebene geben. Im GeKoB werden je fünf Vertreter des Bundes und der Länder partnerschaftlich zusammenarbeiten; die Einbeziehung von Vertretern weiterer Beteiligter wie etwa der Hilfsorganisationen und insbesondere der Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände auf der Grundlage individueller Vereinbarungen ist möglich.

I.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist die Erstellung eines bundesweiten Lagebilds durch das GeKoB ausdrücklich zu begrüßen. Sowohl die Corona-Pandemie, die Flutkatastrophe des letzten Sommers in Teilen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und auch ganz aktuell die Ereignisse in der Ukraine haben nachdrücklich vor Augen geführt, dass die Landkreise – ebenso wie die zuständigen Stellen auf Bundes- und Landesebene – auf aktuelle und verlässliche Informationen angewiesen sind, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Zwar gibt es beim BBK bereits ein Gemeinsames Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), das den Anspruch hat, ein „aktuelles und flächendeckendes Lagebild über bevölkerungsschutzrelevante Themen im In- und Ausland“ zu erstellen.¹ Nach übereinstimmender Einschätzung der Praxis entsprechen die bislang vom GMLZ

verbreiteten Lagebilder aber noch nicht den Anforderungen, die aus Sicht der Landkreise an ein solches Instrument zu stellen sind. Insbesondere besteht der Eindruck, dass die bisherigen Lagebilder sich im Wesentlichen in der Sammlung und Bündelung ohnehin öffentlich verfügbarer Informationen erschöpfen und daher für die vor Ort handelnden Akteure des Bevölkerungsschutzes keinen Mehrwert haben. Darüber hinaus ist die thematische Reichweite dieser Lagebilder zu eng gefasst. Informationen zur aktuellen Ukraine-Krise finden sich in ihnen bspw. nicht. Vielmehr werden in der Ukraine-Krise spezifische Lagebilder erstellt, die bislang allerdings nur einem engeren Adressatenkreis zugänglich sind.

Vor diesem Hintergrund sind die Landkreise und der Deutsche Landkreistag gerne bereit, an der Erstellung bundesweiter, qualitativ hochwertiger und aktueller Lagebilder mitzuwirken, und haben ein Interesse daran, solche Lagebilder im Rahmen ihrer Tätigkeit zu nutzen.

II.

Im Ausgangspunkt ist dabei klar: Für ein effizientes Krisenmanagement ist es wichtig, ein möglichst genaues Bild von der Lage zu haben. Erforderlich ist also eine übersichtliche Darstellung wesentlicher Sachverhalte zu einer Situation in textlicher und/oder visualisierter bzw. elektronischer Form als Ergebnis der Aufbereitung von Informationen, die sich mindestens auf die Elemente Schutzgut (z.B. Bevölkerung, kritische Infrastrukturen), Gefahren (z. B. Waldbrand oder auch die Ausbreitung eines Virus) und Hilfeleistungspotenziale beziehen.²

Die Besonderheit eines bundesweiten – wie jeden ebenenübergreifenden – Lagebilds besteht darin, dass es sich nicht nur in der Bündelung der auf der jeweiligen Ebene verfügbaren Informationen zu den

¹www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/Lagebild/lagebild_node.html

² So auch die Definition des Begriffs „Lagebild“ im Glossar des BBK.

genannten Punkten erschöpft. Für ein ebenenübergreifendes Lagebild muss vielmehr auf Informationen unterschiedlicher Datenhalter (wie hier der Landkreise, der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Kommunen, der Länder und des Bundes und ggf. weiterer Akteure) zurückgegriffen werden. Außerdem muss ein solches Lagebild die Informationsinteressen der unterschiedlichen Akteure und Ebenen angemessen berücksichtigen. Damit verbinden sich Herausforderungen sowohl für die Auswahl der in ein solches Lagebild aufzunehmenden Informationen, ihre Verdichtung über die verschiedenen Ebenen hinweg wie auch das Verfahren der Informationssammlung und -auswertung.

So sind die Landkreise, die nicht zuletzt aufgrund ihrer täglichen Arbeit und ihren vielfachen Kontakten vor Ort über sehr genaue und spezifische Kenntnisse zur Situation in ihrem jeweiligen Gebiet verfügen, vor allem an zuverlässigen Informationen zu überregionalen, bundesweiten oder internationalen Geschehnissen und Abläufen interessiert, die sich auf die Lage in ihrem Zuständigkeitsbereich auswirken können und deren Folgen dort mit den Instrumenten des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes oder auch in sonstiger Weise begegnet werden muss. Dabei geht es nicht nur um die bloße Übermittlung von Informationen, sondern ggf. auch um die Einordnung bestimmter Vorkommnisse in größere Zusammenhänge, um Bewertungen und auch um Prognosen zu erwartbaren Entwicklungen. Das lässt sich an folgenden Beispielen verdeutlichen:

- So gab es im Vorfeld der jüngsten Flutereignisse im Ahrtal und in Teilen von Nordrhein-Westfalen zwar schon früh – etwa seitens des Deutschen Wetterdienstes – Warnungen vor extremen Niederschlagsmengen. Welche Konsequenzen sich daraus konkret vor Ort ergeben würden, war aber vielfach nicht unmittelbar ersichtlich und konnte nicht ohne Weiteres aus den vorliegenden Daten abgeleitet werden
- Schon während der Flüchtlingskrise der Jahre 2015/2016, aber auch ganz aktuell sehen und sehen sich die Landkreise mit einer großen Zahl von Personen konfrontiert, die vor Ort aufgenommen und untergebracht werden müssen. Um sich auf diese Aufgabe vorbereiten und diese angemessen bewältigen zu können, sind die Landkreise dringend auf möglichst frühzeitige und zuverlässige Informationen insbesondere über die Zahl der zu erwartenden Personen, über die Zusammensetzung der eintreffenden Personengruppen – die Unterbringung von Familien mit kleinen Kindern etwa verbindet sich mit

anderen Herausforderungen als die Unterbringung von jungen Männern – oder über besondere Bedürfnisse der Geflohenen bzw. Vertriebenen angewiesen. Es kann nicht sein, dass sich die Landkreise solche Informationen durch eigene Recherchen in öffentlich zugänglichen Informationsquellen erst besorgen müssen. Vielmehr sollten ihnen diese in strukturierter und aufbereiteter Form in Gestalt eines regelmäßig zu aktualisierenden Lagebildes zur Verfügung gestellt werden.

- Die Landkreise wissen, auf welche Ressourcen und auf welche Expertise sie vor Ort zur Krisenbewältigung zurückgreifen können. Es gibt aber immer wieder Situationen, in den die örtlich verfügbaren Ressourcen in quantitativer oder qualitativer Hinsicht nicht ausreichen – sei es, weil sie nicht in der erforderlichen Stückzahl, sei es, weil bestimmte Spezialfähigkeiten (etwa Hubschrauber) überhaupt nicht verfügbar sind. In solchen Fällen verbessert es die Effizienz des Krisenmanagements, wenn die Verantwortlichen vor Ort Kenntnis davon haben, wo es noch die entsprechenden Ressourcen gibt, in welchem Verfügbarkeitsstatus sich diese Ressourcen befinden und wie sie darauf zugreifen können. Dasselbe gilt auch im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Expertise.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Landkreise vor allem auf Informationen angewiesen sind, die außerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen.

Im Grunde nicht anders – allerdings aus einer quasi umgekehrten Perspektive – stellt sich die Situation dagegen aus Sicht des Bundes dar. Für die Behörden des Bundes sind für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben insbesondere solche Informationen wichtig, über die sie nicht kraft eigener Zuständigkeit verfügen. Das gilt bspw. für die auch für die Zwecke des vom Bund verantworteten Zivilschutzes nutzbaren Ressourcen der Katastrophenschutzbehörden der Länder und Kommunen ebenso wie für Erkenntnisse über die Kapazitäten, die in den Ländern sowie den Landkreisen, Städten und Gemeinden im Hinblick auf die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen bestehen. Auf Letztere ist der Bund etwa angewiesen, wenn er auf internationaler Ebene Zusagen über die Aufnahme von Vertriebenen tätigen will.

III.

Daraus leiten sich aus Sicht der Landkreise eine Reihe konkreter Anforderungen an das künftige bundesweite Lagebild ab:

1. Lagebild als Datenplattform

Das künftige bundesweite Lagebild sollte in Gestalt einer Datenplattform realisiert werden.³ Benötigt wird also ein Digitales Nationales Lagebild. Gegenüber sonstigen Formaten bietet eine Datenplattform zahlreiche Vorteile:

- Eine solche Plattform erlaubt die Speicherung einer Vielzahl von bundesweit erhobenen Daten, die im Bedarfsfall lagespezifisch oder bezogen auf ein bestimmtes Gebiet abgefragt und ausgewertet werden können.
- In Abhängigkeit von der Frequenz der Datenzulieferung sichern Plattformen ein besonders hohes Maß an Aktualität.
- Datenplattformen erleichtern die gezielte Suche nach Ressourcen, auf die im Krisenfall zurückgegriffen werden soll.
- Über Plattformen können Daten automatisiert gemeldet und bearbeitet werden.
- Eine Datenplattform eröffnet die Möglichkeit, verschiedene Daten miteinander zu verknüpfen, übereinanderzulegen und automatisiert auszuwerten.
- Datenplattformen ermöglichen auch den Einsatz von KI-Systemen und Simulationsprogrammen. Datenplattformen können damit nicht nur ein zuverlässiges Abbild der Ist-Lage liefern, sondern auch Grundlage für Prognosen sein.

Sollte beim GeKoB eine entsprechende Plattform eingerichtet werden, setzt dies ein klares Rechte- und Rollenkonzept voraus. Daten müssen aus der Plattform so exportiert werden können, dass sie unmittelbar in den Fachanwendungen vor Ort weiterverarbeitet werden können. Es muss aber auch möglich sein, Daten in anderen Formaten – z.B. als PDF – zu exportieren, um sie im Bedarfsfall Stellen zur Verfügung stellen zu können, die nicht an das Portal angeschlossen sind. Eine solche Plattform würde ihrerseits zu

den kritischen Infrastrukturen gehören. Ihre Einsatzfähigkeit müsste daher jederzeit gesichert sein.

2. Inhalte des Lagebildes

Das bundesweite Lagebild sollte sich aus Sicht der Landkreise auf folgende Informationen erstrecken:

a) Fachlagen

- Gesetzgebung
- Katastrophenschutz, einschließlich Aussagen zur Einsatzbereitschaft der Einheiten der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr
- Energieversorgung und Wasser
- Ernährung, auch unter Berücksichtigung von Veränderungen in den Warenströmen, erwartbare Produktionsausfälle, Einkaufsverhalten der Bevölkerung
- Gesundheitswesen
- Transport und Verkehr
- Finanz- und Versicherungswesen
- Informationstechnik und Cybersicherheit
- Medien und Kultur
- Bevölkerungsverhalten, insbesondere unter Auswertung von Social Media-Aktivitäten durch Einsatz von Virtual Operations Support Teams (VOST)
- Anlassbezogenen Entwicklungen im Ausland, die Auswirkungen auf das Inland haben können, bspw. in den Bereichen Politik, Umwelt, Wetter etc.

Für den Betrachter sollte möglichst auf den ersten Blick klar werden, ob im Hinblick auf eine Lage Anlass zur Sorge besteht. Dafür erscheint ein Ampelschema gut geeignet. Berücksichtigt werden sollten – soweit sachlich geboten – in allen Fachlagen auch Prognosen zu möglichen künftigen Entwicklungen. Die Bedeutung solcher Vorhersagen zeigt sich aktuell etwa besonders deutlich im Hinblick auf die Versorgung mit Energie und Nahrungsmitteln.

In bestimmten Fachlagen – z.B. im Gesundheitswesen – sollten auch Informationen zur Verfügbarkeit im Vorfeld festzulegender Kategorien von Materialien aufgenommen werden. Dabei müssten auch Grenzwerte festgelegt werden, jenseits derer Materialbestände so relevant sind, dass sie sich für die Aufnahme in ein nationales Lagebild eignen. Ersichtlich sein sollte auch, wenn die Grenzen in Beständen unterschritten werden, weil das ein wichtiger Indikator für einen sich abzeichnenden Mangel ist. Auch

³ Vorbild könnte das österreichische SKKM-Portal sein.

insoweit bietet sich die Verwendung des Ampelschemas an.

b) Ressourcen

In ein bundesweites Lagebild sollten auch Informationen über zur Krisenbewältigung zur Verfügung stehende Ressourcen aufgenommen werden. Insoweit muss es jedenfalls eine Verbindung zum gleichfalls geplanten Ressourcenregister geben. Um schnell erkennen zu können, ob bestimmte Ressourcen in der aktuellen Krisensituation hilfreich sein können, müssten möglichst detaillierte Informationen vorgehalten werden (z. B. über die konkrete Zusammensetzung von Löschzügen). Dasselbe gilt im Hinblick auf den Einsatz von Experten, die nicht immer und überall vor Ort verfügbar sind.

c) Art der Daten

Es muss zwischen statischen und dynamischen Daten unterschieden werden. Letztere sind in festgelegten Zyklen zu aktualisieren, wobei die Aktualisierungszyklen an die Gesamtlage angepasst werden müssen. In der Krise muss die Aktualisierung häufiger erfolgen als in der Normallage

3. Meldewege

Die für das bundesweite Lagebild erforderlichen Daten müssen nach Möglichkeit automatisiert aus den Fachverfahren der Landkreise heraus übermittelt werden können. Das setzt geeignete Schnittstellen sowie eine Verständigung über Art und Inhalt der zu meldenden Daten voraus. Auch über die verwendeten Begrifflichkeiten muss Einigkeit bestehen.

Die Länder müssen die Möglichkeit haben, die von der kommunalen Ebene an das GeKoB gemeldeten Daten für eigene Zwecke auszuwerten und zu verdichten. Das lässt sich über das vorgeschlagene Datenportal verwirklichen.

Wichtig für die Akzeptanz ist, dass der mit der Erfüllung von Meldepflichten verbundenen Aufwand auf allen Ebenen möglichst geringgehalten wird.

IV.

Die Etablierung eines bundesweiten Lagebildes stellt alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Damit am Ende alle Ebenen von einem solchen Lagebild profitieren können, ist es wichtig, alle Beteiligten schon in der Phase des Aufbaus, dann vor allem aber auch in der Phase des Regelbetriebs eng

einzubinden. Dafür bietet das GeKoB als eine zwar beim BBK angesiedelte, aber gemeinsam vom Bund und den Ländern getragene und damit ebenen- und zuständigkeitsübergreifend tätige Einrichtungen eine gute Ausgangsbasis.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass neben Vertretern der Länder auch kommunale Praktiker im GeKoB mitwirken sollen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die kommunalen Anforderungen, aber auch die kommunale Expertise ausreichend berücksichtigt werden. Auch ein Mitwirken der kommunalen Spitzenverbände im Lenkungskreis des GeKoB wird für zwingend geboten erachtet.

Damit das GeKoB und das von ihm möglichst in Form eines Datenportals zu erstellende Lagebild sich in der Praxis bewährt, muss der Umgang mit ihm immer wieder eingeübt werden. Erforderlich sind insoweit nicht nur bundesweite Übungen. Vielmehr muss auch im Rahmen von landes- oder kreisweiten Übungen die Einbindung des neuen Datenportals für den Katastrophenschutz möglich sein.

V.

Ein bundesweites Lagebild, das die Belange aller Ebenen für ihre jeweilige Arbeit aufgreift und stetig gemeinsam weiterentwickelt wird, ist ein wichtiger Baustein zur Bewältigung verschiedenster Lagen. Die aktuelle Lage zeigt dies ganz besonders. Daher begrüßen die Landkreise, dass der weitere Aufbau des GeKoB zügig erfolgen soll. Für eine gemeinsame Ausarbeitung der beschriebenen Anforderungen an ein bundesweites Lagebild und für eine Begleitung des laufenden Betriebes stehen wir gerne zur Verfügung.

Berlin, 17.10.2022