

Resilient gegen Krisen

Entwicklungs- und Implementierungsprozess der Nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS) – erster Schritt einer umfassenden Vorsorgestrategie im Bevölkerungsschutz

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Aufbau einer Nationalen Reserve Gesundheitsschutz - Phase 1 (ad hoc Phase).....	3
3	Weiterentwicklung und Institutionalisierung der Nationalen Reserve - Phasen 2 und 3.....	4
3.1.	Aufgaben und Prozesse zur Institutionalisierung der NRGS.....	4
3.2.	Strukturen und Steuerung	6
3.2.1.	Einbindung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).....	7
3.2.2.	Einbindung der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)	8
4	Weiterer Prozess	9
5	Nationale Reserve als Teil einer umfassenden Vorsorgestrategie.....	10

1 Ausgangslage

Die Bundesrepublik Deutschland durchlebt mit der COVID-19-Pandemie aktuell eine in ihrer Geschichte beispiellose Krise. Sie fordert unser Land in allen Belangen und Institutionen.

Die Frühphase der Pandemie war davon geprägt, eine Überforderung des Gesundheitssystems – wie sie andere Staaten leidvoll erfahren mussten – zu vermeiden. Trotz grundsätzlich vorhandener Risikoanalysen, Pandemieplanungen und rechtlicher Vorhaltungsvorschriften war ein umfassender und vor allem anhaltender Bedarf an Verbrauchs- und Versorgungsgütern wie Persönlicher Schutzausrüstung (PSA), Medizinprodukten und medizinischen Geräten nicht nur national, sondern weltweit nicht erwartet worden.

Gerade in länger anhaltenden Krisenszenarien ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Schutzfunktion des Staates und in seine Handlungsfähigkeit von zentraler Bedeutung.

In der andauernden COVID-19-Pandemie ist es mit erheblichen Anstrengungen von Bund und Ländern im Ergebnis zu jedem Zeitpunkt gelungen, einen Mangel an PSA und sonstigen Verbrauchs- und Versorgungsgütern sowie eine Überforderung des Gesundheitswesens zu verhindern. Dies ist ein wichtiger Erfolg, der gerade in der Anfangsphase der Pandemie alles andere als selbstverständlich war.

Jetzt geht es darum, die gewonnenen Erfahrungen zu nutzen und frühzeitig Vorkehrungen für die Versorgung mit medizinisch notwendigen Versorgungsgütern bzw. für den persönlichen Gesundheitsschutz relevanten Produkten in zukünftigen Krisenfällen zu treffen. Dabei sind über das Gesundheitssystem hinaus kritische Infrastrukturen, Verwaltung, Wirtschaft und insbesondere die vulnerablen Gruppen der Bevölkerung in den Blick zu nehmen und die für sie einzulagernden Produktgruppen festzulegen. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung am 3. Juni 2020 beschlossen, eine „Nationale Reserve Gesundheitsschutz“ (NRGS) zu errichten. Im Wege von Warenbevorratung sowie des Vorhaltens von Produktionskapazitäten und Neuproduktion soll sie den Bedarf des Gesundheitssektors und des Bundes für bis zu 6 Monate decken (davon physische Mindestbevorratung 1 Monat) und humanitäre Hilfe durch die

Lieferung von Schutzausstattung an die Weltgesundheitsorganisation und Drittstaaten ermöglichen. Die NRGs soll gemäß Beschluss des „Corona-Kabinetts“ vom 30. November 2020 drei Phasen umfassen:

- In der ersten Phase wird die NRGs auf dem Bestand an Schutzausrüstung aufgebaut, der bereits vom Bund beschafft wurde und nicht für eine aktuelle Versorgung im Rahmen der COVID-19-Pandemie benötigt wird.
- In der zweiten Phase soll der Bestand an Schutzausrüstung durch Schutzausrüstung aus der inländischen Produktion aufgefüllt sowie durch weitere relevante Versorgungsgüter ergänzt werden. Zudem sollen in dieser Phase die Grundlagen für eine Institutionalisierung der NRGs geschaffen werden.
- In der dritten Phase, die ab dem Jahr 2023 einsetzen soll, soll die NRGs in einen Dauerbetrieb übergehen und weitestgehend über die Absicherung von Produktionskapazitäten realisiert werden; eine physische Mindestreserve soll weiterhin vorgehalten werden.

2 Aufbau einer Nationalen Reserve Gesundheitsschutz - Phase 1

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat mit Beginn der COVID-19-Pandemie in einem ersten Schritt mit umfangreichen Maßnahmen zur Beschaffung von PSA, Medizinprodukte und medizinischem Gerät begonnen. Das derzeit noch laufende operative Handeln in Phase 1 setzt auf diesen Beschaffungsanstrengungen aus dem Jahr 2020 und dem aktuellen PSA-Bestand auf.

Hierauf aufbauend werden vom BMG im Wesentlichen für Phase 1 weiterhin drei Ziele verfolgt:

- das laufende operative Handeln im Bereich der PSA-Beschaffung, Lagerung und Versorgung soll fortgesetzt werden;
- diese Arbeiten werden konzeptionell im Sinne eines „Lessons-Learned“ begleitet;
- Erkenntnisse aus dem „Lessons Learned“-Prozess werden bis Ende des Jahres in die Arbeit der Phase 1 einfließen und praktisch umgesetzt.

Zum laufenden operativen Handeln zählen insbesondere Maßnahmen zur Unterstützung verschiedener Bevölkerungsgruppen mit Schutzmasken, die auch mit Blick auf das 2. Halbjahr 2021 fortgesetzt und zum Schutz vor einer etwaigen erneuten Verschärfung der COVID-19-Pandemie nochmals intensiviert werden sollen. Ziel ist es, die PSA-Bestände des Bundes unter Beachtung der Voraussetzungen des § 5b IfSG zu nutzen, diesbezüglich ist bei der Entnahme zunächst CE-zertifiziertes Material zu verwenden.

Daneben sollen die vorhandenen Bestände und Strukturen im Zuge der Phase 1 gezielt genutzt werden, um die bestehenden Reserve- und Lagerstrukturen in Vorbereitung auf die Folgephasen der NRGs weiter zu entwickeln (z. B. mit einer weiteren Verbesserung der Lagerstrukturen und Anpassung an die bestehenden Bedarfe).

Die Steuerung der NRGs in Phase 1 erfolgt durch das BMG unter Einbindung von BMI, BMWi und BMVg (Steuerungskreis NRGs). Ziel ist es, einen fließenden Übergang zwischen der Phase 1 und den darauf aufbauenden Phasen 2 und 3 zu ermöglichen.

3 Weiterentwicklung und Institutionalisierung der Nationalen Reserve - Phasen 2 und 3

Ab Phase 2 soll die NRGs weiter mit Schutzausrüstung aus inländischer Produktion sowie weiteren wichtigen Versorgungsgütern befüllt werden. Zudem sind Grundlagen für eine dauerhafte Institutionalisierung der NRGs zu schaffen, um diese dann nahtlos in den Dauerbetrieb zu überführen. Der Übergang von Phase 2 (Weiterentwicklung und Institutionalisierung) zu Phase 3 (Dauerbetrieb) gestaltet sich daher fließend. Beide Phasen bauen aufeinander auf und werden deshalb zusammen betrachtet.

3.1. Aufgaben und Prozesse zur Institutionalisierung der NRGs

Aufgaben, notwendige Kapazitäten und Prozesse zum weiteren Ausbau und der Institutionalisierung der NRGs bestimmen sich danach, für welche Krisensituationen und gesundheitliche Lagen eine NRGs dauerhaft aufgebaut sowie qualitativ, quantitativ und zeitlich ausgelegt werden soll. Um dem gerecht zu werden, ist - gegeben-

nenfalls in Zusammenarbeit mit den Ländern – eine Analyse von Aufgaben und Prozessen vorzunehmen, um originäre Zuständigkeiten, Schnittstellen und vorhandene Potentiale zu identifizieren.

Der Aufbau der NRGS erfordert darüber hinaus aufeinander aufbauend folgende Schritte (nicht abschließend):

- Risikoanalyse
- Festlegung von Referenzszenarien
- Regelmäßige Bedarfsermittlung / Bedarfsplanungen (qualitativ und quantitativ)
- Finanzierung
- Aufbau der Reserve/ Beschaffung
- Lager- und Verteillogistik
- Steuerung und Management
- Ggf. Anpassung des Abrufmanagements (vgl. §5 b IfSG)

Die Steuerung und die Strukturierung der zu planenden Produktionskapazitäten sollen dabei von Anfang an initialer Bestandteil der Planungen sein.

Als übergreifende Aufgabe muss die NRGS als Kriseninstrument rechtlich implementiert werden.

Erkenntnisse aus der Phase 1 lassen sich pandemiebedingt nicht unmittelbar auf die weiteren Phasen 2 und 3 zur Verstetigung der NRGS übertragen, gleichwohl können sie hilfreich sein bei der

- Bedarfsermittlung/Marktanalyse
(u. a. regelmäßig wiederkehrende Bedarfsermittlung verankern, Festlegung von Qualitätsstandards und Anforderungen an Produkte, Marktscreening, Wertschöpfungskette und Verfügbarkeit von Produkten);
- Beschaffung/Vergabe
(u. a. Beschreibung „Soll-Beschaffungsprozesses“, inkl. vergaberechtlicher Aspekte, Notwendigkeit der Regelung künftiger krisenbedingter Sofortbeschaffungen, Qualitätsprüfungsverfahren, zoll- und steuerrechtliche Regelungen,

Weiterentwicklung der Beschaffungsstrukturen, wer führt Ausschreibungen durch);

- Logistik und Warenwirtschaft
(u. a. Beschaffungslogistik, Lagerlogistik, Verteillogistik);
- Finanzierung / Governance / Abgrenzung der Zuständigkeiten Bund-Länder
(u. a. Finanzierung der jeweils eigenen Aufgaben durch Bund und Länder, Optimierung operativer Steuerungsstrukturen).

Auch die Phase 2 ist bereits eingeleitet.

Auf der Grundlage einer Risikoanalyse ist zwischenzeitlich ressortübergreifend festgelegt, die NRGs für folgende krisenhaften Referenzszenarien auszuplanen:

- Szenario Pandemie
hypothetische Pandemie mit einem Erreger, der zumindest die Eigenschaften des MODI-SARS Erregers i.S.d. Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ (BT-Drs. 17/12051) aufweist.
- Szenario Bündnisfall
Bündnisfall im Rahmen der NATO mit einem Zustrom von mehreren tausend Verletzten pro Woche aus dem Bündnisgebiet nach Deutschland und örtlich begrenzten Angriffen im Bundesgebiet.
- Szenario Ausfall Lieferketten
Schwerwiegende und längerdauernde Störung von Lieferketten aus dem Ausland (z. B. soziale Unruhen; bewaffnete Konflikte, Unterbrechung der zivilen Schifffahrt etc.)

3.2. Strukturen und Steuerung

Der Aufbau einer NRGs ist in Folge der COVID-19-Pandemie durch das BMG fachlich federführend initiiert und wird für Gesundheitslagen auch dauerhaft vom BMG fachlich verantwortet. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als das für die zivile Verteidigung zuständige Ressort unterstützt das fachlich zuständige BMG durch seine Geschäftsbereichsbehörden und deren Methodenkompetenz.

Eine wichtige Rolle zur weiteren Verbesserung von Schnittstellen beim Krisenmanagement neuer Bedrohungslagen wird die von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 16. bis 18. Juni 2021 beschlossene Errichtung eines gemeinsamen Kompetenzzentrums von Bund und Ländern beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sein.

Mit der Einrichtung des neuen gemeinsamen Kompetenzzentrums beim BBK werden alle wichtigen Akteure im Bevölkerungsschutz in einen institutionalisierten Informations- und Fachaustausch eingebunden sein. Ergebnisse aus dieser Zusammenarbeit im gemeinsamen Kompetenzzentrum beim BBK können so unmittelbar in die weitere Entwicklung der NRGs einfließen.

Darüber hinaus kommen insbesondere dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und dem Bundesministerium der Finanzen ebenso wie den Geschäftsbereichsbehörden des BMG und des BMWi bei den weiteren Planungen für Phase 2 und 3 sowie der dauerhaften Ausgestaltung einer NRGs wesentliche Rollen zu.

3.2.1. Einbindung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Auf der Grundlage von § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe nimmt das BBK im Auftrag des BMG schon jetzt Aufgaben beim Aufbau einer NRGs wahr. BBK bringt seine fachliche Expertise in die Arbeitsgruppe des BMG „Nationale Reserve Gesundheitsschutz“, in der auch BMI, BMVg und BMWi vertreten sind, ein und übernimmt die Geschäftsstelle für die Phasen 2 und 3.

Das fachlich verantwortliche BMG kann weitere behördliche Unterstützung durch das BBK für operative Aufgaben – analog zum Ablauf Phase 1 – für zum Beispiel folgende Punkte in Anspruch nehmen:

1. Bedarfe ermitteln/Marktanalysen durchführen

Das BBK entwickelt Vorschläge für zu bevorratende Materialien (quantitativ wie qualitativ und differenziert nach Schutzausrüstung, Arzneimitteln, Medizinprodukten und ggf. weiteren Materialien). Die Planungen für den Aufbau der NRGs inklusive ggf.

vorzuhaltender Produktionskapazitäten werden kompatibel mit den Planungen für den Zivilschutz ausgestaltet.

2. Waren, Produktionskapazitäten und Dienstleistungen ausschreiben und beschaffen

Das BBK unterstützt die Bundesregierung bei der Erarbeitung notwendiger Grundlagen (z. B. Erstellung einsatztaktischer Anforderungen) für Beschaffungen. Die daraus folgenden regelbasierten Beschaffungsmaßnahmen werden durch hierfür fachkompetente Bundesbehörden (wie z. B. BeschA, BAIIINBw) oder andere externe Dienstleister verantwortlich durchgeführt.

3. Management

Das BBK überwacht die NRGS und die im Rahmen der NRGS vorgehaltenen Produktionskapazitäten mit Blick auf den qualitativen und quantitativen Zustand. Es unterrichtet regelmäßig und anlassbezogen die politisch-strategische steuernden Ressorts BMI und BMG im Rahmen der jeweiligen Fachaufsicht.

3.2.2. Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)

Das THW soll auf der Grundlage von § 1 Absatz 1 Nummer 2 des THW-Gesetzes – durch das BMG beauftragt – seine Fachkompetenz zur Umsetzung der NRGS im Logistikbereich einbringen.

Die physische Lagerung und Verteilung des Materials der NRGS wird aktuell und künftig durch unterschiedliche Akteure geleistet werden. So wie das Sanitätsmaterial für den Zivilschutz bereits in Krankenhausapotheken eingelagert wird, stehen für weitere zu bevorratende Güter vier Logistikzentren des THW voraussichtlich ab Ende des Jahres 2021 zur Verfügung. Diese sollen perspektivisch auf acht Zentren ausgebaut werden. Die logistischen Aufgaben des THW werden von einem Logistikunterstützungszentrum zentral koordiniert, das bereits den Betrieb aufgenommen hat. Das THW wird bei kurzfristigem Bedarf auch die Transportlogistik übernehmen.

Das THW wird so insbesondere folgende logistische Aufgaben im Rahmen der drei Phasen der NRGS wahrnehmen:

- fachgerechte Einlagerung der medizinischen Schutzausstattung, wie bspw. Masken, Anzüge, Handschuhe, an den geplanten vier Logistikzentren des THW (schrittweise beginnend mit Phase 2 NRGS)
- Fachgerechte Einlagerung zusätzlichen Materials gemäß den der NRGS zugrundeliegenden Szenarien (voraussichtlich ab Phase 3 NRGS).
- Wartung und Instandhaltung des Materials, soweit möglich und notwendig (ggf. unter Einbindung Dritter bei Wartung und Instandhaltung bei speziellen Produkten)
- Umsetzung des Wälzungs- und Bewirtschaftungskonzeptes
- Übernahme der Verteillogistik im Ereignisfall nach Vorgabe vorher geplanter Anlieferungspunkte in Bund und Ländern

4 Weiterer Prozess

Durch die Szenarien werden zu erbringende Grundfähigkeiten und Leistungsparameter des Gesundheitswesens in einer Gesundheitskrise von nationaler Bedeutung definiert. Sie liefern so die für eine Planung der NRGS notwendigen Eckpunkte. Parallel hierzu gilt es, Schutzziele und die Dauer der Durchhaltefähigkeit weiter zu entwickeln. Eine Ausarbeitung zu Schutzzielen sowie zur Menge, wie auch der Art und Weise der Bevorratung der notwendigen Stoffe und Produkte in der NRGS muss in Phase 2 bis zum Jahr 2022 erfolgen.

4.1 Einbindung der Länder in eine umfassende NRGS

Die beabsichtigte Einbindung der Länder in die NRGS wird durch das BMG im Rahmen der Gesundheitsministerkonferenz thematisiert. Das BMI unterrichtet die Länder im Rahmen des KZV-Prozesses (Konzeption Zivile Verteidigung) über den Sachstand und die Planungen der Bundesregierung, um die Anschlussfähigkeit an die Katastrophenschutzplanungen der Länder sicherzustellen.

4.2 Einbindung der Wirtschaft in eine umfassende NRGS

Nicht alle Leistungen der NRGS müssen durch staatliche Akteure erbracht werden. Eine Einbindung der Wirtschaft in ein System der Krisenvorsorge ist essentiell. Hier

können Vorsorge- und Sicherstellungsmechanismen aus anderen Politikfeldern (z. B. Ernährung, Energie) exemplarisch sein.

Eine Einbindung der Wirtschaft sollte grds. bei allen Schritten zum Aufbau der NRGs mitgedacht werden. Insbesondere bei Arbeitsfeldern wie der Vorhaltung und Aktivierung von Produktionsanlagen sowie der Entwicklung und Nutzung innovativer Technologien kann die Wirtschaft eine Rolle spielen. Zusammen mit den fachlich verantwortlichen Ressorts, BMG und BMI, initiiert und pflegt das BMWi den Kontakt zur Wirtschaft und unterstützt bei wettbewerbs- und vergaberechtlichen Fragestellungen. Die für die Vorhaltung von Produktionskapazitäten zu leistenden Vorarbeiten sowie die mit der Vorhaltung und Aktivierung der Produktionsreserve verbundenen operativen Tätigkeiten werden im Rahmen der in Abschnitt 3 dargestellten Strukturen geregelt.

5 Nationale Reserve als Teil einer umfassenden Vorsorgestrategie

Die NRGs ist der erste Schritt einer umfassenden Vorsorgestrategie der Bundesregierung. Ihr Aufbau wird in bereits laufende Prozesse wie z. B. der Umsetzung der Konzeption Zivile Verteidigung und der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen in Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen integriert. Zugleich wird die NRGs auch kompatibel zu den aktuell im Ausbau befindlichen europäischen Reserven und weiterer nationaler Resilienzstrategien ausgeplant.