

Aktionsplan von Bund und Ländern

11.1 Zusammenwirken von Bund und Ländern im Pandemiefall

Zu den „außergewöhnlichen Gefahren und Schadenlagen“ entsprechend dem Ansatz der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ gehören auch Epidemien. Hinsichtlich ihrer Ausbreitungsdynamik und den zu erwartenden Erkrankungs- und Todesfällen stellt die Influenza-Pandemie wahrscheinlich das Ereignis mit dem höchsten Gefahren-, Risiko- und Vulnerabilitäts-Potential unter den Bedrohungen durch Infektionserreger dar.

Ziel ist ein möglichst bundesweit koordiniertes Vorgehen, das flexibel auf die (nicht vorhersagbaren) aktuellen Entwicklungen im Verlauf der Pandemie-Phasen (Morbidity, Mortalität, Auslastung der Ressourcen, virologische Surveillance etc.; s. Kap. 5) reagiert.

Bei einem derartigen Geschehen ist eine bundeseinheitlich koordinierte Abwehr erforderlich, die auf einer engen Vernetzung der vertikalen Strukturen von Bund, Ländern und Gemeinden mit den für den Gesundheitsschutz zuständigen Behörden, Einrichtungen und Organisationen aufbaut. Das konkrete Vorgehen wird anhand der Gefahrenabschätzung durch die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe, die beim BMI angesiedelt ist und die sich aus Vertretern der zuständigen Fachressorts des Bundes und der Länder zusammensetzt, vorgeschlagen. Die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe ist zuständig für die Abstimmung von Maßnahmen in Zusammenhang mit Infektionsalarmplanungen, soweit eine bundesweite Koordinierung erforderlich ist, und soll durch fachkundige Experten beraten werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die durch die politischen Entscheidungsträger zu treffenden Maßnahmeentscheidungen auf der aktuellen Auswertung überregionaler epidemiologischer Daten basieren. Diese Experten sollen in der interpandemischen Phase berufen werden und entsprechen funktionell dem Konzept der "Nationalen Pandemiekommission" der WHO. Schnittstellen zu bereits bestehenden Gremien müssen überprüft werden.

Die erforderlichen Informationen werden der Nationalen Pandemiekommission von den Bundes- und Landesbehörden sowie weiteren Institutionen und Organisationen zur Verfügung gestellt. Aufbauend auf den bestehenden Strukturen sollen damit die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, durch eine rasche fachliche Einschätzung der vorliegenden Informationen auf aktuelle Entwicklungen adäquat zu reagieren und die erforderlichen Empfehlungen ohne Zeitverzug an die Entscheidungsebene beim Bund und in den Ländern weiterzugeben.

Die Zusammensetzung der "Nationalen Pandemiekommission" sowie ein Konzept zur Sicherstellung einer sehr kurzfristigen Einberufung werden vom Bund gemeinsam mit den Ländern erarbeitet.

11.2 Phasenspezifisches Vorgehen

Interpandemische Periode (Phase 1 u. 2)

Kein Fall von neuem Influenzasubtyp beim Menschen

Bund

- Berufung einer "Nationalen Pandemiekommission" in Abstimmung mit den Ländern.
- Gewährleistung der Fortführung der Arbeit der Expertengruppe 'Influenza-Pandemieplanung' beim RKI

Bund/Länder

- Weiterentwicklung und kontinuierliche Aktualisierung des nationalen Pandemieplans

Rechtliche Aspekte

Bund

- Klärung und ggf. Schaffung der Rechtsgrundlage zum Verbot nationaler und internationaler Flüge
- Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Arztmeldepflicht (§ 6 IfSG) bei pandemischer Influenza
- Die Handhabung von „Beschränkungen des Reiseverkehrs“ auf Grundlage bestehender Vereinbarungen (Internationale Gesundheitsvorschriften, Schengener Abkommen) international abstimmen
- Klärung der Rechtslage bzw. Einstufung in eine der Gefahrenklassen bez. des Versandes von Proben oder Isolaten, die (potentiell) das pandemische Virus enthalten. Vorhaltung eines sicheren aber praktikablen Probenversands, ggf. Bevorratung mit Verpackungsmaterialien P620.

Bund/Länder

- Überprüfung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich ihrer Anwendung im Pandemiefall

Surveillance

Bund/Länder

Bund und Länder verständigen sich über den Ausbau einer Surveillance unter Federführung des RKI.

Folgende Eckpunkte sind zu beachten:

- Langfristige Sicherung und Stärkung der Routinesurveillance unter Nutzung von Laborressourcen der Länder
- Aufbau eines EDV-gestützten Sentinels niedergelassener Ärzte
- Etablierung einer zeitnahen Mortalitätssurveillance
- Aufbau eines Krankenhaus-basierten Surveillancesystems
- Planung und Vorbereitung von Telefon- und Serosurveys
- Aufbau eines Systems zur Überwachung der Zirkulation von Influenzaviren bei Tieren
- ggf. Auf-/Ausbau virologischer Surveillancemechanismen
- Prüfung bestehender Konzepte zum Monitoring der Belastung des Gesundheitswesens im Pandemiefall auf die Pandemietauglichkeit

Bund/Länder/Andere

- Vorbereitende Studien zur wissenschaftlichen Untermauerung späterer, v.a. seuchenhygienischer Maßnahmen im Pandemiefall
- Studien zur Neubewertung des Infektionsrisikos von Personal in medizinischen und pflegerischen Einrichtungen

Impfung

Bund

- Unterstützung und Förderung von klinischen Studien zu und Entwicklung von Pandemie- („Mock-up“-) Impfstoffen sowie Schaffung ausreichender Produktionskapazitäten
- Prüfung der Verfahren zur Feststellung der Effektivität und Sicherheit neu zugelassener Pandemie-Impfstoffe für den Pandemiefall

Länder

- In allen Bundesländern soll die öffentliche Impfpfhlung nach § 20 Abs. 3 IfSG für die Schutzimpfung gegen Influenza über die STIKO- Empfehlung hinaus auf alle Altersgruppen hinaus erweitert werden
- Planung der Logistik und Organisation zur Verteilung der Impfstoffe an die priorisierten Gruppen bzw. weitere Bevölkerungsgruppen

Bund/Länder

- Aufnahme von Verhandlungen mit den Herstellern von Influenza-Impfstoffen zur schnellen und möglichst umfangreichen Impfstoffversorgung (inkl. Spritzen und Nadeln) für den Pandemiefall
- Entwicklung von Konzepten für die Beschaffung und Finanzierung von Impfstoffen
- Erarbeitung von Kriterien für eine Impfpriorisierung bei Impfstoffknappheit im Pandemiefall
- Regelmäßige Untersuchungen zum aktuellen Impfstatus, zur Impfkzeptanz und möglichen Gründen für die Ablehnung der saisonalen Influenza-Impfung als Grundlage der Weiterentwicklung von Präventionsstrategien
- Weiterentwicklung von Präventionsstrategien zur Erhöhung der Influenza- und Pneumokokken-Durchimpfungsraten

Bund/Länder/Andere

- Die STIKO sollte gebeten werden, eine Erweiterung der Impfpfhlung unter fachlichen Gesichtspunkten zu prüfen
- Prüfung der Neubewertung des beruflichen Risikos einer Influenzaerkrankung durch den Ausschuss für Biologische Arbeitsstoffe (ABAS)

Antivirale Arzneimittel

Bund

- Erarbeitung eines Konzepts zur (1) Erhebung der klinischen Wirksamkeit, (2) der Resistenzentwicklung und (3) Überwachung von unerwünschten Arzneimittelwirkungen eingesetzter antiviraler Medikamente im Pandemiefall

Bund/Länder

- Erarbeitung von Kriterien für eine prioritäre Therapie und/oder Prophylaxe bei begrenzten Vorräten von antiviralen Arzneimitteln
- Aufnahme von Gesprächen mit den Herstellern von Neuraminidasehemmern und Amantadinpräparaten zur Klärung offener rechtlicher, finanzieller, logistischer und pharmakologischer Fragen zur Vorbereitung einer Entscheidung über eine Bevorratung

Bund/Länder

- Entwicklung eines Konzepts zur Lagerung, Abgabe und Verteilung antiviraler Medikamente

Länder/Gemeinden

- Planung der Logistik und Organisation zur Verteilung der antiviralen Medikamente und Impfstoffe an die priorisierten Berufsgruppen bzw. weitere Bevölkerungsgruppen

Vorbereitung der Länder und Gemeinden

Bund

- Anstoßen von bzw. Beteiligung an internationalen Verhandlungen über international einheitliche Regelungen zur Kontrolle des Reiseverkehrs in der Frühphase der Pandemie

Bund/Länder

- Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit von Vorsorgemaßnahmen
- Etablierung erweiterter Hygienemaßnahmen bei respiratorisch übertragbaren Erkrankungen (wie z. B. in USA, Kanada)

Länder/Gemeinden

- Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit von Vorsorgemaßnahmen
- Erstellung von Pandemieplänen in den Ländern, Stadt- und Landkreisen
- Information und Einweisung der Krisen- und Katastrophen-Reaktionsstrukturen der Städte und Gemeinden durch die örtlichen Gesundheitsämter
- Sicherstellung des infektiologischen und infektionsepidemiologischen Fachwissens in den Krisenstäben
- Überprüfung bzw. Anpassung der bestehenden Katastrophenpläne
- Prüfung der vorhandenen Notfallpläne zur Mobilisierung aller personellen und materiellen Reserven im Katastrophenfall auf die Pandemietauglichkeit
- Regelmäßige Überprüfung der regionalen Pandemiepläne (z.B. Übungen)
- Definition von geeigneten Krankenhäusern zur Behandlung der Influenza-Erkrankten
- Planung der ambulanten Versorgung im Pandemiefall
- Vorbereitung von ambulanten Versorgungseinrichtungen sowie Alten- und Pflegeheimen für den Pandemiefall
- Entwicklung von Ablaufplänen für die ambulante Versorgung

Bund/Länder/Andere

- Verhandlungen über national koordinierte Antwort und Regelung zur Überwachung des Reiseverkehrs in der Frühphase der Pandemie (BMGS, BMVBW, BMI, Länder, Flughäfen, Fluggesellschaften u.a.)

Krankenhausnotfallplanung

Länder/Andere

- Anpassung der bestehenden oder zu etablierenden Krankenhausalarmplanung für den Fall einer Influenzapandemie
- Entwicklung eines Konzepts zum Management der Pandemiesituation unter Einbeziehung von Aspekten des (1) Handlungsablaufs (z. B. Triage), (2) der Ausstattung und Bevorratung (z. B. Beatmungsgeräte, Antibiotika), (3) des Personalmanagements, (4) der Sicherung stationärer Versorgungskapazitäten, (5) Schulung und Training
- Überprüfung der Leitlinien auf die Pandemietauglichkeit durch die Fachgesellschaften
- Aktionen zur Erhöhung der inter pandemischen Influenza-Durchimpfungsraten beim Personal

Kommunikation und Information

Bund

- Erarbeitung von Empfehlungen für eine nationale Medien- und Informationsstrategie auf der Grundlage bewährter Kommunikationswege
- Entwicklung von Grundprinzipien der interinstitutionellen Kommunikation auf nationaler und internationaler Ebene
- Zentrale Erarbeitung von Materialien, Textbausteinen und fremdsprachigen Informationen

Länder/Gemeinden

- Ausstattung der Schlüsselstellen im ÖGD mit Kommunikationsmitteln, die kompatibel mit denen der örtlichen Krisenstäbe sind
- Identifikation von Ansprechpartnern für Medien in Gesundheitsbehörden auf Landes- oder kommunaler Ebene

Bund/Länder/Andere

- Entwicklung einer Medien- und Informationsstrategie
- Vorbereitung von Merkblättern zu allgemeinen Verhaltens- und Hygienemaßnahmen

Pandemische Warnperiode Phase 3 bis 4

Isolierung eines neuen Influenzasubtyps bei einem Menschen (3) Stark lokalisierte Infektionen bei wenigen Menschen (4)

Bund

- Kontinuierliche, der Situation angepasste Information der Länder
- Festlegung und regelmäßige Abstimmungen von Sprachregelungen auf der Ebene der Bundesbehörden unter Einbeziehung der Länder
- Überprüfung der Kapazitäten zur virologischen Surveillance
- Vorbereitung von Presseerklärungen, Hintergrundinformationen für Presse, Ärzteschaft und Bevölkerung

Länder

- Information relevanter Institutionen

Pandemische Warnperiode Phase 5

Lokalisierte Mensch-zu-Mensch-Übertragung

Bund

- Anpassung/Übernahme der WHO-Falldefinition
- ggf. Aktivierung und Intensivierung der virologischen und syndromischen Routine-surveillance
- Gezielte Analyse der Daten aus der Mortalitätssurveillance, der Krankenhaus-surveillance und des EDV-gestützten Sentinels niedergelassener Ärzte sowie der Surveillance von bei Tieren vorkommenden Influenzaviren
- Übersicht über Vorräte an Virustatika
- Abschätzung der aktuellen Produktionskapazitäten (antivirale Arzneimittel, Impfstoffe, Antibiotika, medizinische Hilfsmittel)

Bund/Länder

- Prüfung und ggf. Anpassung der Präventionsstrategie an die aktuelle Situation
- Aktivierung des virologischen Surveillancesystems
- Überprüfung der Ablaufpläne der vorgehaltenen Ressourcen
- Festlegung der Medien- und Informationsstrategie
- Bereitstellung von Informationsmaterialien für verschiedene Zielgruppen der Fach- und Laienöffentlichkeit, inkl. einer Hotline

Bund/Länder/Gemeinden

- Unterrichtung der Krisen- und Pandemiestäbe bei Bund, Ländern und Gemeinden
- Aktivierung der Kontrolle des Reiseverkehrs

Pandemie Phase 6 Zunehmende und fortdauernde Übertragung in der Allgemeinbevölkerung

Land noch nicht betroffen:

(sofern die Pandemie ihren Ausgang in Deutschland nehmen sollte, müssen gleichzeitig auch die „unter Land betroffen oder enge Handels/Reisebeziehungen mit einem betroffenen Land“ genannten Maßnahmen durchgeführt werden)

Bund

- Einberufung des Krisenstabs beim Bund (z. B. BMI, Kanzleramt)
- Zusammentreten der "Nationalen Pandemiekommission"/Interministerielle Koordinierungsgruppe
- Empfehlungen für Expositionsschutzmaßnahmen durch die "Nationale Pandemiekommission"
- Festlegung der Impfstrategie
- Empfehlungen zum prioritären Einsatz antiviraler Medikamente unter Berücksichtigung der vorhandenen Bestände

Bund/Länder

- Aktivierung der Krisenstäbe bei Bund, Ländern und Gemeinden und Einberufung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe
- Fortführung der aktivierten Surveillanceinstrumente (ggf. Einreisescreeing)
- Vorbereitung der dezentralen Abgabe von verfügbaren antiviralen Arzneimitteln
- Vorbereitung der Rekrutierung zusätzlichen medizinischen Personals für die ambulante Krankenversorgung
- Abstimmung und Vorbereitung der Maßnahmen nach IfSG je nach epidemiologischer Lage
- Kontinuierliche Information der Öffentlichkeit/Fachöffentlichkeit

Bund/Länder/Andere

- Sicherstellung notwendiger zusätzlicher Ressourcen für die Pandemie
- Steigerung der Produktion und Bevorratung mit Medikamenten (Antipyretika, Infusionslösungen, Desinfektionsmittel, Antibiotika etc.) und medizinischen Hilfsmitteln zum Infektionsschutz

- Best-Case-Szenario: Zulassung und Beginn der Impfstoffproduktion, Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen, Verteilung und Zuteilung von Impfstoffen, Durchführung von Schutzimpfungen

Land betroffen oder enge Handels/Reisebeziehungen mit einem betroffenen Land

Bund

- Öffentliche Feststellung der pandemischen Situation in Deutschland
- Überwachung von Effektivität und Sicherheit der eingesetzten antiviralen Medikamente und der pandemischen Vakzine

Länder/Gemeinden

- Ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Bund/Länder

- Bundesweit koordinierte Umsetzung der Pandemiepläne, ggf. modifiziert durch Erkenntnisse über den neuen Subtyp und die Verfügbarkeit von Impfstoffen und antiviralen Arzneimitteln
- Fortführung der aktivierten Routinesurveillance und Monitoring der Belastung des Gesundheitssystems und Durchführung von Telefonsurveys

Bund/Länder/Andere

- Beginn bzw. Fortführung der Impfungen, abhängig von der Verfügbarkeit
- Abgabe antiviraler Medikamente an die priorisierten Gruppen
- Rekrutierung zusätzlichen Personals
- Kontrolle nosokomialer Infektionen durch das Pandemievirus
- Kontinuierliche Information der Öffentlichkeit/Fachöffentlichkeit

Ende der ersten Pandemiewelle, rückläufige Influenzaktivität im Land

Bund/Länder/Andere

- Fortführung der Impfstoffproduktion
- Impfung bisher ungeimpfter und nicht erkrankter Personen
- Kontinuierliche Information der Öffentlichkeit/Fachöffentlichkeit
- Analyse der Pandemie und Interventionen

- Evaluation des Pandemieplans
- Erstellen eines Berichts über die Pandemie in der Bundesrepublik Deutschland mit Empfehlungen
- Auswertung der Serosurveillance

Zweite Pandemiewelle

Maßnahmen siehe „Land betroffen oder enge Handels/Reisebeziehungen mit einem betroffenen Land“

Postpandemische Periode

Entspricht der interpandemischen Periode

Bund/Länder

- Analyse der Pandemie
- Überarbeitung Pandemieplan