



AG KRITIS

Arbeitsgruppe Kritische Infrastrukturen

Stellungnahme für die Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ des Landtags von Baden-Württemberg

bezogen auf Drucksache 17 / 1816
des Landtags von Baden-Württemberg
vom 7.2.2022

Version 1.0 – zuletzt editiert am 11.01.2023

Inhaltsverzeichnis

1 Arbeitsgruppe Kritische Infrastrukturen.....	3
2 Ausgangspunkt.....	4
2.1 Handlungsfeld gemäß Einsetzungsbeschluss Ziffer III. 2.....	5
3 Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge.....	7
3.1 Handlungsfeld Unterpunkt a).....	7
3.1.1 Sensibilisierung und Eigenvorsorge der Bevölkerung.....	9
3.1.2 Krisenmanagement.....	10
3.1.3 Krisenkommunikation und IT.....	12
3.1.4 Trinkwasser / Abwasser.....	13
3.1.5 Gesundheitsnotversorgung.....	13
3.1.6 Lebensmittelnotversorgung.....	14
3.1.7 Weitere Themenfelder im Blackout-Fall.....	14
3.1.8 Sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz beim Bundesland.....	15
3.2 Handlungsfeld Unterpunkt b).....	16
3.2.1 Baden-Württemberg bringt das CHW-Konzept in den AK V der IMK ein (zuständig für Brand- & Katastrophenschutz).....	16
3.2.2 Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg um ein kommunales CERT erweitern.....	17
3.2.3 Erstellen einer Landes-KRITIS-Verordnung für den Sektor „Staat und Verwaltung“.....	17
3.2.4 Erstellen einer Landes-KRITIS-Verordnung für den Sektor „Medien und Kultur“.....	17
3.2.5 Einbringen der Sektoren „Staat und Verwaltung“ und „Medien und Kultur“ in KRITIS- Dachgesetz.....	18
3.3 Handlungsfeld Unterpunkt d).....	18
3.3.1 Aufbau von Ehrenamtlichen als kommunale Verwaltungshelfer.....	18
4 Fazit.....	20
5 Glossar.....	21

1 Arbeitsgruppe Kritische Infrastrukturen

Dieses Dokument wurde erstellt von Mitgliedern der unabhängigen Arbeitsgruppe Kritische Infrastrukturen (AG KRITIS).

Wir haben uns im Frühjahr 2018 erstmals zusammengefunden, um Ideen und Anregungen zur Erhöhung der Resilienz und Sicherheit kritischer Dienstleistungen von Betreibern kritischer Infrastrukturen im Sinne des Gemeinwohls zu entwickeln. Unser Ziel ist es, die Versorgungssicherheit der deutschen Bevölkerung zu erhöhen, indem wir die Bewältigungskapazitäten des Staates zur Bewältigung von Großschadenslagen, die durch Cyberangriffe hervorgerufen wurden, ergänzen und erweitern wollen. Unsere Arbeitsgruppe ist unabhängig von Staat, Verwaltung oder wirtschaftlichen Interessen.

Die AG KRITIS besteht aus ca. 42 Fachleuten und Experten, die sich mit Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) gemäß § 2 (Abs 10) BSI-Gesetz ¹ und gemäß § 10 BSIG zugehöriger *Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz* ² (BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV) beruflich beschäftigen, zum Beispiel durch Planung, Aufbau, Betrieb sowie Beratung, Forschung oder Prüfung der beteiligten Systeme und Anlagen. Unser Engagement ist getrieben von der Motivation, unabhängig von wirtschaftlichen Interessen eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit jener Anlagen kooperativ mit allen Beteiligten herbeizuführen und damit im Katastrophenfall die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Wir sind kein Wirtschaftsverband oder Unternehmen und haben daher auch und insbesondere keine Sponsoren.

Uns eint, dass wir durch unsere Arbeit unabhängig voneinander zu dem Schluss gekommen sind, dass die Ressourcen der Bundesrepublik Deutschland zur Bewältigung von Großschadenslagen auf Grund von informations- und operationstechnischen Vorfällen im Bereich der Kritischen Infrastrukturen nicht ausreichen. In der Folge sind resultierende Krisen oder Katastrophen nicht oder kaum zu bewältigen. Es sollen daher Wege gefunden werden, das Eintreten gravierender Folgen dieser Vorfälle durch schnelles und kompetentes Handeln zu verhindern oder zumindest abzuschwächen und eine Regelversorgung in kürzestmöglicher Zeit wieder sicherzustellen.

1 https://www.gesetze-im-internet.de/bsig_2009/BJNR282110009.html

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/bsi-kritisv/index.html>

2 Ausgangspunkt

Die Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“ des Landtags von Baden-Württemberg beschäftigt sich über einen Zeitraum von zwei Jahren mit der Frage, wie das baden-württembergische Gemeinwesen besser vor Krisen geschützt werden kann. Dabei sollen vor allem auch Lehren aus dem Umgang mit der Corona-Pandemie gezogen werden. Ziel ist es, konkrete Handlungsempfehlungen zu formulieren, um Staat und Gesellschaft krisenfester aufzustellen. Weitere Informationen zur Arbeit der Enquetekommission finden Sie auf der Website des Landtags.

Insgesamt widmet sich die Enquetekommission in Bezug auf die Krisenfestigkeit von Staat und Gesellschaft vier verschiedenen Bereichen. Das zweite Handlungsfeld betrifft die Frage nach effektiver staatlicher Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung. Die Kommission soll unter anderem erörtern, wie das Zusammenwirken von Politik, Zivilgesellschaft, spezialisierten Organisationen und Wirtschaft in diesem Bereich optimiert werden kann. Des Weiteren soll untersucht werden, wie staatliche Stellen ebenen-, ressort- und grenzübergreifend besser zusammenarbeiten können. Zudem sollen Einrichtungen der Daseinsvorsorge identifiziert werden, deren Betrieb auch in Krisenzeiten prioritär sicherzustellen ist. Welche weiteren Fragen der Arbeit der Enquetekommission im Themenfeld Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung zugrunde liegen, können Sie im Einzelnen dem angehängten Einsetzungsbeschluss (dort Ziffer III. 2.) entnehmen.

Die Enquetekommission hat in ihrer 7. Sitzung am 11. November 2022 beschlossen, die AG KRITIS, die über große Expertise im Bereich der Krisenvorsorge und -bekämpfung verfügt, zu einer schriftlichen Stellungnahme aufzufordern.

Die AG KRITIS wurde darum gebeten, die im zweiten Handlungsfeld des Einsetzungsbeschlusses aufgeworfenen Fragen zu beantworten, soweit diese Ihr Tätigkeitsfeld und Ihre Expertise betreffen.

Wir unterbreiten den Mitgliedern der Enquetekommission dabei auch konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge, die unserer Ansicht nach erforderlich sind, um das baden-württembergische Gemeinwesen im Hinblick auf künftige Krisen besser vorzubereiten und handlungsfähiger zu machen.

2.1 Handlungsfeld gemäß Einsetzungsbeschluss Ziffer III. 2.

„Das zweite Handlungsfeld behandelt staatliche Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung.

Herkömmlicherweise ist das die Koordination und Führung der zu ergreifenden Maßnahmen durch dafür ausgebildete staatliche Stäbe. Es geht dabei weniger um eine Engführung auf verwaltungsinterne Abläufe innerhalb von Organisationseinheiten als vielmehr um eine Weiterentwicklung der ressort-, ebenen- und auch grenzübergreifenden Zusammenarbeit sowie des Zusammenspiels von Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Die Enquetekommission soll Handlungsempfehlungen entwickeln, die dazu geeignet sind,

- a) eine effiziente, effektive und flexible Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung unter Wahrung der Gewaltenteilung und sämtlicher rechtstaatlicher Standards inklusive einer durchgängig leistungsfähigen Justiz zu organisieren;*
- b) die Zusammenarbeit von Politik, Zivilgesellschaft, spezialisierten Organisationen und Wirtschaft bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und -bewältigung zu optimieren;*
- c) die in Krisensituationen verantwortlichen Akteure dabei zu unterstützen, ihre Führungsfähigkeiten auszubauen und in den Prozess der Krisenbewältigung zu implementieren;*
- d) die Netzwerke und die Fähigkeiten des Ehrenamtes und der Katastrophenschutzorganisationen effektiv bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und -bewältigung einzubeziehen, ohne sie zu überfordern;*
- e) die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen und Ressorts zu definieren sowie die ebenen-, ressort- und auch grenzübergreifende Zusammenarbeit weiterzuentwickeln;*
- f) eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen;*
- g) die Einbindung wissenschaftlicher Expertise und Beratung, insbesondere bei politischen Entscheidungsprozessen in Krisenzeiten systematischer zu gestalten;*

h) die Zivilgesellschaft so zu stärken, dass sie in komplexen Situationen und Zuständen der Ungewissheit handlungsfähig bleibt;

i) Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu identifizieren, die über einen besonderen Schutz- und Fürsorgeauftrag verfügen und deren Betrieb auch und besonders in Krisenzeiten prioritär sichergestellt werden muss (z. B. Kindergärten, Schulen, Kinder- und Jugendhilfe, Frauen- und Kinderschutzhäuser u. ä.);

j) krisenbezogene Daten so zu erfassen, zu speichern und auszutauschen, dass Effektivität und Geschwindigkeit gewährleistet sind und den Datenschutz so weiterzuentwickeln, dass er dem nicht entgegensteht und zugleich das individuelle Persönlichkeitsrecht wahrt.“

3 Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge

3.1 Handlungsfeld Unterpunkt a)

„a) eine effiziente, effektive und flexible Krisenvorsorge, -früherkennung und -bekämpfung unter Wahrung der Gewaltenteilung und sämtlicher rechtstaatlicher Standards inklusive einer durchgängig leistungsfähigen Justiz zu organisieren;“

Exemplarisch zu diesem Unterpunkt soll der Blackoutfall angeführt werden. Dazu hatte die AG KRITIS bereits Anfang Dezember 2022 einen umfangreichen Blogpost³ verfasst, welcher spezielle Vorsorgemaßnahmen auf kommunaler Ebene adressiert. Gleichzeitig werden auch erste Empfehlungen zur Bewältigung der Situation beschrieben. Im Folgenden sind diese Zusammengefasst.

Im Zuge der aktuellen Energiekrise wird vermehrt diskutiert, wie wahrscheinlich ein Blackout beispielsweise im Winter 2022/23 ist, und ob alle relevanten Akteure ausreichend auf diesen Fall vorbereitet sind. Eine Umfrage des Report Mainz⁴ legt den Schluss nahe, dass viele Kommunen keine ausreichenden Pläne für den Ernstfall haben.

Was bedeutet eigentlich Blackout?

Ein Blackout ist ein großflächiger und längerfristiger Ausfall der Energieversorgung. Eine einheitliche und verbindliche Definition ist jedoch nicht vorhanden und kann an dieser Stelle auch nicht gegeben werden. Ein Blackout ist jedoch nicht gleich ein Blackout. Unterschiedliche Situationen können unterschiedliches Handeln erforderlich machen. Im Folgenden mögliche Ursachen:

- Zerstörung von Infrastruktur der Energieversorgung, beispielsweise durch Sabotage, Naturkatastrophen, Unfälle oder Bauarbeiten
- Gezielte regionale Lastabschaltungen, die durch eine Energiemangellage ausgelöst werden
- Cyber-Attacken
- Menschliches Versagen
- Unzureichende Netzstabilität im Stromnetz
- Zerfall des europäischen Höchstspannungsnetzes (System Split)

3 <https://ag.kritis.info/2022/12/08/kommunale-blackout-praevention/>

4 <https://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/presse-meldungen/report-mainz-notfallplaene-stromausfall-2022-100.html>

Während die Ursachen vielfältig sein können, hat eine Unterbrechung der Energieversorgung zwei Dimensionen, welche auch auf die Zivilbevölkerung eine unmittelbare Auswirkung haben. Zum Einen ist das die Zeit der Unterbrechung, zum Anderen die regionale Ausdehnung.

Ist in einem Dorf oder Stadtteil die Stromversorgung ausgefallen, im Umland jedoch noch alles intakt, dann ist prinzipiell eine größere Handlungsfähigkeit der Krisenakteure gegeben.

Ein Beispiel hierfür ist der Stromausfall in Berlin-Köpenick ⁵.

Bei einem großflächigen Stromausfall ist die regionale Hilfeleistung dagegen automatisch eingeschränkt und nicht mehr so direkt gegeben.

Unterbrechungen in der Stromversorgung werden mit zunehmender Dauer kritischer. Dies ist dadurch bedingt, dass auch andere kritische Infrastrukturen auf Energie angewiesen sind und die Beeinflussung hierauf mit zunehmender Dauer für die Bevölkerung sichtbarer wird. Beispielsweise laufen Notstromaggregate leer oder Kühlketten werden unterbrochen.

Weiterhin sollte unterschieden werden zwischen unvorhergesehenen Stromausfällen und geplanten Abschaltungen⁶ im Falle von akuten Strommangellagen. Sollte es zu geplanten Abschaltungen kommen, besteht in der Regel die Möglichkeit die Bevölkerung über Dauer und Zeitpunkt zu informieren. Auch kurzfristig kann in solchen Fällen noch Vorsorge getroffen werden; die Aussicht auf eine Rückkehr der Versorgung zu einem vorab bekannten Zeitpunkt wirkt im Zweifel eher beruhigend. Für ungeplante Ausfälle gilt das in der Regel nicht.

Katastrophenschutz ist laut Grundgesetz Sache der Bundesländer, welche die Aufgaben an die Kommunen delegiert haben. Jedoch kann sich eine einzelne Kommune nicht auf alle erdenklichen Szenarien vorbereiten. Es gibt jedoch gewisse „no regret“-Maßnahmen, welche in allen Fällen einen positiven Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. Ein Plan für ein geordnetes Vorgehen gehört dazu.

Wie alle Katastrophenfälle ist auch der Blackout-Fall ein Präventionsthema. Da die Energieversorgung jedoch in den letzten Jahrzehnten in Deutschland eine der zuverlässigsten der Welt war und dem Thema Prävention meist nur ungern Ressourcen eingeräumt werden, fiel dieses Thema häufig unter den Tisch ⁷. Dabei lässt sich hier auf kommunaler Ebene mit relativ wenig Aufwand und mit gesundem Menschenverstand schon viel erreichen.

Zum Einen müssen initial Überlegungen angestellt werden, welche Beeinträchtigungen es im Blackout-Fall konkret in der Kommune gibt, und wie man sich als Kommune organisiert. Im Ernstfall ist es hierfür zu spät. In einem zweiten Schritt muss dann für den Ernstfall eine Checkliste oder ein Plan zum Vorgehen erstellt werden, an der man sich orientiert. Hier muss man das Rad

5 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/der-grosste-und-langste-stromausfall-in-berlin-seit-jahrzehnten-3094786.html>

6 https://www.spiegel.de/wirtschaft/blackouts-bundesamt-fuer-bevoelkerungsschutz-warnt-vor-energieunterbrechungen-a-cc87a13b-fd76-434c-80ae-bb87e2f1f9e6?sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJ

7 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/der-grosste-und-langste-stromausfall-in-berlin-seit-jahrzehnten-3094786.html>

nicht komplett neu erfinden, ein geeignetes Beispiel ist hierfür das österreichische Bundesland Steiermark, in der es bereits einen generischen Leitfadens für Kommunen gibt ⁸.

Im Folgenden werden Leitplanken genannt, welche beim Erstellen eines Handlungsleitfadens helfen. Relevant werden diese Punkte speziell bei länger andauernden Unterbrechungen der Stromversorgung. Sie sind gegliedert in die folgenden Themenblöcke:

- Sensibilisierung und Eigenvorsorge der Bevölkerung
- Krisenmanagement
- Krisenkommunikation und IT
- Trinkwasser / Abwasser
- Gesundheitsnotversorgung
- Lebensmittelnotversorgung
- Sonstiges

Konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge:

3.1.1 Sensibilisierung und Eigenvorsorge der Bevölkerung

Ein wichtiger Punkt in der Blackout-Prävention ist die Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema. Kaum jemand kann sich vorstellen was passiert, wenn man als Privatperson oder Firma mehrere Tage ohne Strom auskommen muss. Daher sollte das Thema auch seitens der Kommune zumindest initial adressiert werden. Hier müssen nicht zwangsläufig gleich Empfehlungen zur Lebensmittelbevorratung gegeben werden (diese gibt es übrigens vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ⁹). Eine Sensibilisierung hätte zur Folge, dass die Bürger im Ernstfall besonnen reagieren. Dies kann wesentlich zur Krisenbewältigung beitragen.

Die Information sollte in erster Linie mögliche Folgen einer Stromversorgungsunterbrechung aufzeigen und weiter auch die Grenzen der organisierten Hilfe. Die Information sollte transparent aufklären ohne Panik und Angst zu verbreiten. Letzten Endes ist in solchen Krisensituationen Solidarität gefragt. Dazu gehört zum Beispiel auch beim älteren allein lebenden Nachbarn mal nachzufragen, ob alles in Ordnung ist.

Dem Format einer möglichen Information sind dabei keine Grenzen gesetzt. Wichtig ist, dass die Bürger erreicht werden. Hinweisblätter, Vorträge oder auch im Internetauftritt der Kommunen abrufbare Informationen sind denkbar. Informationen sollten sowohl digital als auch analog bereitgestellt werden und idealerweise wird in ihnen auch über den individuellen Vorsorgeplan der

⁸ https://stzsv.at/images/blackout/Blackoutleitfaden_für_Gemeinden_StZSV.pdf

⁹ https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Tipps-Notsituationen/Stromausfall/stromausfall_node.html

Kommune informiert. Weiterhin kann die Bevölkerung auch in die Organisation von Selbsthilfestützpunkten (siehe unten) mit einbezogen werden. Als Positivbeispiel kann an dieser Stelle ein Informationsflyer der Stadt Rosenheim genannt werden ¹⁰, in dem in kompakter Form auf zwei DIN-A4-Seiten wesentliche Informationen übersichtlich zusammengefasst sind.

3.1.2 Krisenmanagement

Krisenmanagement im Blackout zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass die Möglichkeiten zur Kommunikation sehr beschränkt sind. Hier sollte sich die Kommune fragen, ob sie personell und organisatorisch für diese Aufgabe aufgestellt ist. Prozesse müssen definiert sein und Verantwortlichkeiten müssen konkrete Köpfe zugeordnet sein. In der Regel basiert ein kommunaler Krisenstab, sofern vorhanden, auf freiwilliger Mitarbeit der Bürger, da auf kommunaler Ebene (mit Ausnahme der Feuerwehr, jedoch auch die ist häufig freiwillig) üblicherweise keine Bereitschaften in Arbeitsverträgen vereinbart sind.

Sofern für die Gemeinde ein Konzept ausgearbeitet wurde, muss dieses auch trainiert werden. Aus unserer Sicht sind nur solche Übungen nützlich, die strukturell in der Lage sind, Misstände in den eigenen Strukturen aufzudecken. Neben dem Fähigkeitengewinn der Mitarbeitenden dient eine Übung immer auch dazu, einen gemachten Plan in der Realität zu testen. Stabsrahmenübungen oder vergleichbare Planspiele am Konferenztisch sind regelmäßig nicht geeignet, Misstände in der Struktur aufzudecken.

Echte Übungen, zusammen mit den tatsächlich vorhandenen Einsatzkräften außerhalb des Krisentabs, also z.B. der Feuerwehr oder dem THW-Ortsverein bieten sich hier an, da dieser auch im Blackout eine besondere Rolle zukommt.

Selbsthilfe-Stützpunkte (auch Kat-Leuchttürme genannt) für Bürger sind in der Regel ein gute Idee, da diese auch die Kommunikation mit den Bürgen erleichtern. Diese kann im Blackout nur vom Mund zum Ohr erfolgen. An Treffpunkten kann Nachbarschaftshilfe organisiert werden und gegebenenfalls auch eine Nahrungsmittelverteilung, Kochstellen oder eine Wärmeversorgung bereitgestellt werden. Die Stützpunkte sollten rund um die Uhr betrieben werden. Hierfür eignen sich Turnhallen, Gemeindezentren, größere Gasthäuser oder Kulturstätten. Nach Möglichkeit sollten an den Selbsthilfestützpunkten Licht und Wärme bereitgestellt werden sowie Möglichkeiten zur Kommunikation, beispielsweise zu Blaulichtorganisationen oder auch anderen Selbsthilfestützpunkten. Die Stützpunkte müssen allen Bürgern vorab bekannt sein und in die Katastrophenschutzpläne der Feuerwehr eingebunden sein.

Sollten sich größere Abhängigkeiten von Treibstoff oder sonstigem Kraftstoff ergeben, muss man über Reserven nachdenken. Notstromaggregate laufen nur solange Diesel im Tank ist. Hier muss vorab abgeschätzt werden, welche Verbraucher mit dem Aggregat versorgt werden sollen und wie

10 https://www.rosenheim.de/fileadmin/Buergerservice/Sicherheit-und-Gefahrenabwehr/Katastrophenschutz/Flyer_DL_6s_Blackout_oTel_web.pdf

lange eine Tankfüllung durchhält. In abgelegenen Gebieten, welche stark über auf eine Anbindung via Pkw angewiesen sind, ergeben Treibstoffreserven verstärkt Sinn. Auch Tankstellen sind nur in der Lage, Treibstoff abzugeben, wenn die Pumpen mit Strom versorgt werden. Es ist sinnvoll, wenn lokale Tankstellenbetreiber ihre Anlagen in Kooperation mit der Kommune so umrüsten, dass eine Ersatzversorgung mit Stromaggregat möglich ist, selbst wenn dieses Stromaggregat dort nicht fest vorgehalten wird.

Wir empfehlen weiterhin, wichtige kommunale Gebäude mit Stromanschlüssen auszurüsten, so dass diese von außen über vorbereitete Einspeisepunkte mit Notstrom versorgt werden können, sobald Generatoren zur Verfügung stehen.

3.1.3 Krisenkommunikation und IT

Im Blackout sollte davon ausgegangen werden, dass die Kommunikation über das öffentliche Netz (Internet, Mobilfunk, Festnetz) nicht mehr zur Verfügung steht. In Einzelfällen mag diese vereinzelt für eine kurze Zeit noch der Fall sein, ein Konzept sollte jedoch nicht darauf aufbauen. Eine Lageerfassung, insbesondere um die Ursachen des Blackouts zu finden, wird initial nur schwer möglich sein und der Informationsfluss ist in jedem Fall stark gestört. Es muss geklärt sein, wie ein Krisenstab im Falle eines großflächigen Ausfalls aller Kommunikationswege alarmiert werden kann. Für eine Information der Bevölkerung könnten - neben Rundfunk ¹¹ - auch Feuerwehr-Fahrzeuge mit Durchsage-Verstärkern zum Einsatz kommen.

Als Kommune sollte man sich fragen, mit wem man im Ernstfall kommunizieren muss. Neben Hilfskräften zur Krisenbewältigung sollten auch mit verknüpften Behörden (z. B. Landesämter) und letzten Endes auch mit den Bürgern kommuniziert werden. Sollte es einen lokalen Stromnetzbetreiber (Stadtwerk) geben, muss auch mit diesem kommuniziert werden. Im nächsten Schritt sollte man sich fragen, wie man kommuniziert, ob es schwarzfallfeste Kommunikationsverbindungen in der Kommune gibt, und wo diese gegebenenfalls verortet sind. Hier sind die Möglichkeiten der einzelnen Kommunen sicherlich begrenzt. Notfalls sollten rudimentäre Fallbacks definiert werden, beispielsweise speziell abgestellte Boten, um Informationen von auswärtigen Standorten einzuholen. Wichtige Kommunikationsknotenpunkte sollten mit einer unterbrechungsfreien Stromversorgung abgesichert werden.

Beispielhaft sei hier das INTERREG-Projekt der Oberrhein-Konferenz genannt ¹². Es vernetzt in Baden-Württemberg – neben Akteuren anderer Bundesländer und Länder – zwei Regierungspräsidien, sechs Landratsämter und drei kreisfreie Stadtverwaltungen mittels Satellitenkommunikation und Netzersatzanlagen, die über 72 Stunden die Stromversorgung sicherstellen können. Regelmäßige Einsatzübungen finden dabei statt. Hier wäre anzustreben, alle Regierungspräsidien, Landratsämter und kreisfreien Städte mit einzubinden.

Beim Behördenfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) lohnt es sich genauer hinzuschauen.

In Deutschland gibt es keine einheitlichen Standards für Fallback-Lösungen oder minimale Standzeit im Schwarzfall ¹³.

Hier wäre es wichtig zu wissen, wie lange der Behördenfunk in Baden-Württemberg abgesichert ist, und welche Rückfallebene es gibt bzw. ob überhaupt eine im Notfall greift.

11 <https://www.br.de/nachrichten/bayern/blackout-so-informiert-der-br-in-krisenfaellen.THz1eJb>

12 <https://fragdenstaat.de/a/230470>

13 <https://ag.kritis.info/2022/02/15/und-wenn-der-digitale-behoerdenfunk-doch-ausfaellt/>

In Baden-Württemberg kommt erschwerend hinzu, dass der "neue" digitale Behördenfunk flächendeckend nur von der Polizei genutzt wird. In etlichen Landkreisen nutzen Feuerwehr und Rettungsdienst und Warnmittel wie Sirenen noch das "alte" analoge Funknetz.

Dieses analoge Funknetz steht in kommunaler Trägerschaft und es gibt keine landesweit einheitlichen Anforderungen hinsichtlich Notstromversorgung oder Ausfall-Sicherheit der Vernetzung der Relais-Funkstationen untereinander. Wir empfehlen, dies zu ändern und landesweit einheitlichen Digitalfunk für alle Hilfsorganisationen einzuführen. Darüber hinaus empfehlen wir landesweit einheitliche Vorgaben zur Mindestdauer der Überbrückung eines Stromausfalls, zur Redundanz der Stromversorgung und zur Redundanz der Netzanbindung.

Nach Wiederherstellung der Stromversorgung muss sichergestellt sein, dass IT-Systeme in der kritischen Infrastruktur auch wieder reibungsfrei ihren Betrieb aufnehmen.

Für die 34 Rettungsleitstellen im Land müssen verbindlich einheitliche Standards hinsichtlich Notstromversorgung und Ausfall-Sicherheit der dort eingesetzten IT definiert und umgesetzt werden. Als Beispiel sei hier der Ausfall der Rettungsleitstelle Rottweil nach einem Stromausfall angeführt¹⁴, bei welcher der Ausfall erst durch die Rückkehr der Netzversorgung entstand.

3.1.4 Trinkwasser / Abwasser

In vielen Fällen und gerade bei großflächigen Blackouts sind früher oder später auch die Trinkwasserversorgung und Abwasserabwasserentsorgung gestört. In Berlin ist beispielsweise die Trinkwasserversorgung aus den Hausleitungen noch bis zu 36 Stunden¹⁵ nach einer Stromversorgungsunterbrechung garantiert. Anschließend gibt es Notbrunnen. Die Versorgung mit Leitungswasser ist ein wichtiger Hygieneaspekt, ein Ausbleiben über einen längeren Zeitraum, oder auch nur eine stundenweise Bereitstellung begünstigen die Verbreitung von Krankheitserregern oder Seuchen¹⁶.

Auf kommunaler Ebene sollte unbedingt geprüft und dokumentiert werden, wie lange die Ver- und Entsorgung von Wasser bei einem Stromausfall noch gewährleistet werden kann. Dazu sollte man sich mit den entsprechenden Betreibern abstimmen und basierend auf den Ergebnissen Präventionsmaßnahmen definieren, sowie falls nötig gemeinsam Maßnahmen ergreifen, die diesen Zeitraum verlängern.

3.1.5 Gesundheitsnotversorgung

Krankenhäuser verfügen in der Regel über Notstromaggregate. Diese werden unmittelbar nach einem Stromausfall aktiviert, halten aber auch nur eine begrenzte Zeit vor. Hier muss man sich über ein Nachbefüllungskonzept der Dieseltanks Gedanken machen. Schließlich ist auch davon

14 <https://fragdenstaat.de/a/262065>

15 <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2022/11/trinkwasser-versorgung-berlin-stromausfall-wasserbetriebe.html>

16 https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Vorsorge/Hygiene/hygiene_node.html

auszugehen, dass sich mit zunehmender Dauer eines Blackouts das Patientenaufkommen zunehmend in die Krankenhäuser verlagert.

Nicht in allen Kommunen gibt es Krankenhäuser. In einem kommunalen Blackout-Notfallkonzept müssen niedergelassene Ärzte sowie Apotheken eingebunden werden um im Notfall zumindest eine Basisversorgung an Medikamenten und eine erweiterte medizinische Hilfe zu gewährleisten. Speziell bei Medikamenten, die gekühlt werden müssen, kann die Verfügbarkeit schnell kritisch werden.

Fast in allen Kommunen gibt es inzwischen Pflegeeinrichtungen für ältere oder auch körperlich oder geistig beeinträchtigte Menschen. Im Blackout-Fall ist nicht zwangsläufig gewährleistet, dass Schichtpläne für die Betreuung noch funktionieren. Hier muss zusammen mit der Kommune ein Konzept erarbeitet werden um eine Basisversorgung aufrecht zu erhalten.

3.1.6 Lebensmittelnotversorgung

Während der ersten Lockdowns in der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass zum Einen die Bevölkerung erstaunlich wenig vorgesorgt hat, was Nahrungsmittel angeht, und zum Zweiten auch dass Lieferketten gestört sind. Das sind zwei Phänomene, die sich sicherlich im Blackout verstärkt bemerkbar machen.

Eigenvorsorge der Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor. Allerdings kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass alle Haushalte den Empfehlungen des BBK ¹⁷ folgen. Es sollte überlegt werden, lokale Lebensmittelhändler mit in den Vorsorgeplan mit einzubeziehen. Viele Waren müssen letzten Endes gekühlt werden. Da Lebensmittelhändler in der Regel keine Notstromversorgung haben, würden diese Waren nach einer gewissen Zeit verderben, sofern Sie nicht verzehrt werden. Weiter sollte sichergestellt werden, dass im Falle von Lieferkettenausfällen noch vereinzelt funktionierende Lieferungen von den Händlern auch angenommen werden können.

Vorhandene Lager für die Notversorgung beinhalten in Deutschland oft nur Vorprodukte, jedoch keine fertig nutzbaren Lebensmittel. Es ist daher gerade auf Landesebene empfehlenswert, in Kooperation mit Lebensmittelhändlern in der Fläche des Landes Zwischenlager aufzubauen, in denen länger haltbare Lebensmittel gelagert werden, bevor diese in den Handel gelangen.

Schlüsselpersonal in der Krisenbewältigung muss in länger anhaltenden Blackouts (oder auch anderen Krisensituationen) ebenso mit Nahrung versorgt werden. Hierfür sollte Vorsorge getroffen werden. In Orten mit viel Tourismus muss auch dieser im Konzept berücksichtigt werden.

3.1.7 Weitere Themenfelder im Blackout-Fall

Stichpunktartig seien hier weitere Punkte genannt, welche ebenfalls in einem Blackout-Notfallplan berücksichtigt werden sollten.

¹⁷ https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Tipps-Notsituationen/Stromausfall/stromausfall_node.html

- Es ist davon auszugehen, dass die Abfallentsorgung nicht mehr funktioniert. Dies kann speziell im Sommer zum Problem werden und gegebenenfalls eine Seuchenausbreitung begünstigen.
- Auch in der Landwirtschaft, speziell der Tierhaltung, wird ein Stromausfall schon binnen Stunden zu großen Problemen führen. Automatische Fütterungs-, Lüftungs- oder Melkanlagen funktionieren nicht mehr.
- Aufzüge bleiben stecken. Das klingt banal, ist aber gerade bei längeren Stromausfällen explizit zu berücksichtigen und erzeugt eine zusätzliche Arbeitsbelastung insbesondere für die Feuerwehr. Hier ist eine Absprache mit der Feuerwehr sinnvoll.
- Möglicherweise gibt es in den Kommunen kritische Industrieeinrichtungen, welche Prozesse mit Strom stabilisieren, z. B. nukleare oder chemische Anlagen, in denen gegebenenfalls bei längerem Stromausfall hochgefährliche Betriebszustände eintreten können.

3.1.8 Sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz beim Bundesland

Nach dem aktuellen Landeskatastrophenschutzgesetz (LKatSG) liegt die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz bei den Landratsämtern und Bürgermeisterämtern der Stadtkreise.

Dies hat zur Folge, dass die technische Ausstattung des Katastrophenschutzes kommunal stark variiert, z.B. hinsichtlich:

- Nutzung des modernen Digitalfunk-Systems statt des alten Analogfunknetzes auf dem Stand der 1970er Jahre
- Ausbau von Warnmitteln, wie z.B. modernen elektronischen Sirenen zur Warnung der Bevölkerung
- Verfügbarkeit von Notstromaggregaten bei länger anhaltendem Stromausfall
- technische Ausstattung der Einsatz-Fahrzeuge und persönliche Schutzausrüstung der Einsatzkräfte

Das Bundesland sollte daher die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz übernehmen. Das Landeskatastrophenschutzgesetz (LKatSG) muss dahingehend angepasst werden. Darüberhinaus empfehlen wir hier dringend, auf eine solche Harmonisierung in allen anderen Bundesländern politisch hinzuwirken.

Nur so ist eine flächendeckend gleichwertige Ausstattung des Katastrophenschutzes im ganzen Bundesland gewährleistet und das Schutzniveau der Bürger hängt nicht mehr von der Kassenlage der jeweiligen Kommunen ab.

3.2 Handlungsfeld Unterpunkt b)

„b) die Zusammenarbeit von Politik, Zivilgesellschaft, spezialisierten Organisationen und Wirtschaft bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und -bewältigung zu optimieren;“

Die AG KRITIS fordert seit Anfang 2020 ein Cyber-Hilfswerk (CHW) in Anlehnung an das bestehende Technische Hilfswerk (THW).

Das von der AG KRITIS erstellte CHW-Konzept¹⁸ beschreibt die Schaffung einer neuen Freiwilligengruppe, welche die Bewältigungskapazitäten für Großschadenslagen, die aus Cyber-Vorfällen resultieren, ausbauen soll.

Die aktuelle Fassung enthält Ausarbeitungen zu Einsatzszenarien und Einsatzrollen des CHW. Es gibt auch Hinweise zur Gewinnung von Freiwilligen Helfern und zur Frage der europäischen Dimension eines CHW. Darüberhinaus wird auch auf eine mögliche Rechtsform eines CHW eingegangen.

Ziel des CHW-Konzepts ist es, dem Staat eine Konzeption an die Hand zu geben, die sowohl das vorhandene Helfer-Potential in der Bevölkerung sinnvoll aktiviert als auch ein Fundament zu schaffen, auf dem eine vertrauensvolle Kooperation im Krisenfall stehen kann.

Konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge:

3.2.1 Baden-Württemberg bringt das CHW-Konzept in den AK V der IMK ein (zuständig für Brand- & Katastrophenschutz)

Die Konferenz der Innenminister (IMK) ist das zentrale Gremium, in dem innen- und sicherheitspolitische Fragestellungen zwischen Bund und Ländern fachlich diskutiert werden, bevor diese schließlich als Gesetzesinitiativen eingebracht oder exekutiv umgesetzt werden. Hierin ist der Arbeitskreis V (AK V) das fachlich zuständige Gremium innerhalb der IMK für Fragestellungen rund um den Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung.

Daher schlägt die AG KRITIS vor, dass das Konzept des Cyber-Hilfswerk durch das Land Baden-Württemberg zur bund-länder-übergreifenden Beratung in den AK V der IMK eingebracht wird. Dies mit dem Ziel, dass das CHW-Konzept neben dem Bund auch seitens der Länder eine verbindliche Unterstützung zur Umsetzung erhält.

18 <https://ag.kritis.info/2022/11/09/update-des-cyberhilfswerk-konzept/>

3.2.2 Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg um ein kommunales CERT erweitern

Die Cybersicherheitsagentur (CSBW)¹⁹ ist die zentrale Koordinierungs- und Meldestelle im Bereich Cybersicherheit in Baden-Württemberg.

Für Behörden des Landes und an das Landesverwaltungsnetz angeschlossene Organisationen kann die CSBW auch Anordnungen treffen und Maßnahmen zu deren Schutz ergreifen.

Das kommunale Computer Emergency Response Team (CERT) im CSBW sollte aber für alle Einrichtungen auf kommunaler Ebene zum Einsatz kommen dürfen und müssen, wie z.B. Rathäuser, Landratsämter und Rettungsleitstellen.

So kann das Gemeinwesen in Baden-Württemberg auf allen Ebenen resilienter gemacht werden gegen Bedrohungen aus dem Cyber-Raum und großflächige Ausfälle landesweiter IT-Infrastruktur.

3.2.3 Erstellen einer Landes-KRITIS-Verordnung für den Sektor „Staat und Verwaltung“

In der „Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV)“²⁰ wird der KRITIS-Sektor „Staat und Verwaltung“ nicht abgedeckt und liegt somit in der Verantwortung der Bundesländer.

Der Sektor „Staat und Verwaltung“ adressiert Regierung und Verwaltung, das Parlament, die Justizeinrichtungen und Notfall- /Rettungswesen einschließlich Katastrophenschutz. Es obliegt daher dem Land, Mindeststandards für den KRITIS-Sektor „Staat und Verwaltung“ in Baden-Württemberg zu definieren und verbindlich umzusetzen.

Das im vorherigen Abschnitt beschriebene kommunales CERT auf Landesebene wäre ein wichtiger Baustein auf diesem Weg.

In Baden-Württemberg muss dieser KRITIS-Sektor zwingend hinsichtlich Mindeststandards auf Landesebene reglementiert werden. Darüberhinaus empfehlen wir hier dringend, auf eine solche Regelung in allen anderen Bundesländern hinzuwirken.

3.2.4 Erstellen einer Landes-KRITIS-Verordnung für den Sektor „Medien und Kultur“

In der „Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV)“ ist der KRITIS-Sektor „Medien und Kultur“ ebenso nicht reglementiert.

¹⁹ <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/digitalisierung/cybersicherheitsagentur/cybersicherheitsagentur/>

²⁰ <https://www.gesetze-im-internet.de/bsi-kritisv/BSI-KritisV.pdf>

„Medien und Kultur“ sind der Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk), gedruckte und elektronische Presse, Kulturgut und symbolträchtige Bauwerke.

In Baden-Württemberg muss dieser KRITIS-Sektor ebenso zwingend hinsichtlich Mindeststandards auf Landesebene reglementiert werden.

3.2.5 Einbringen der Sektoren „Staat und Verwaltung“ und „Medien und Kultur“ in KRITIS-Dachgesetz

Die Regelung der Sektoren „Staat und Verwaltung“ und „Medien und Kultur“ sollte im geplanten KRITIS-Dachgesetz des Bundes den Ländern vorgegeben werden, um ein harmonisiertes Vorgehen der Bundesländer zu erreichen²¹.

3.3 Handlungsfeld Unterpunkt d)

„d) die Netzwerke und die Fähigkeiten des Ehrenamtes und der Katastrophenschutzorganisationen effektiv bei der Krisenvorsorge, -früherkennung und -bewältigung einzubeziehen, ohne sie zu überfordern;“

Ein Verwaltungshelfer ist eine private natürliche oder juristische Person, die Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der sie betrauenden Behörde wahrnimmt.²²

Konkrete Handlungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge:

3.3.1 Aufbau von Ehrenamtlichen als kommunale Verwaltungshelfer

Das Ziel des Einsatzes von verwaltungs-externem Personal ist es, den in einer Krise aufkommenden zusätzlichen Arbeitsaufwand durch eine Skalierung bestehender Strukturen abfangen zu können. Dabei sollen insbesondere einfache oder replizierbare Aufkommen an Arbeit von externem Personal abgedeckt werden: daher der Begriff „Verwaltungshelfer“. Dies sind also Menschen, die nicht in die bestehenden Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen eingebunden werden, sondern die Verwaltung lediglich bei der Erledigung ihrer Aufgaben unterstützen. Bekanntestes Beispiel ist sicher der massive Personaleinsatz durch die Bundeswehr sowohl während der Bewältigung der Migrationskrise 2015/16 sowie während der Pandemie in 2020-2022.

Auf Ebene der Länder und Landkreise müssen die die Voraussetzungen zur Einbindung von „Verwaltungshelfern“ geschaffen werden. Für den Einsatz von Verwaltungshelfern gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten:

- direkte Einbindung von ehrenamtlich Helfenden & Spontanhelfenden

21 <https://www.heise.de/news/Schutz-kritischer-Infrastrukturen-Regierung-bringt-Dachgesetz-auf-den-Weg-7351821.html>

22 <https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungshelfer>

- Einbindung Ehrenamtliche über Hilfsorganisationen
- Beauftragung öffentlicher Gesellschaften & öffentlich-öffentliche Kooperationen

Insbesondere für die Einbindung von Ehrenamtlichen bedarf es intensiver Schulungen und Fortbildungen, sowohl bei den ehrenamtlich Aktiven, als auch auf Seite der Verwaltung zur Steuerung und Kontrolle dieser. Hierbei benötigen Landkreise und Kommunen auch die Unterstützung der Länder, um juristische Aspekte wie Haftung und erlaubte Tätigkeitsbereiche besser abschätzen zu können. Dies gilt auch für die Koordination von Spontanhelfenden bei Katastrophenfällen, die in diesem Zusammenhang auftreten können.

Bereits während der Pandemie ist die Problematik aufgekommen, dass Kommunen und Landkreise nicht über die Kapazitäten verfügten, um die Meldungen von Freiwilligen zur Unterstützung zu bearbeiten. Neben der unmittelbaren und befristeten Einstellung von Personal in den Verwaltungen unterstützte daher die Bundesagentur für Arbeit bei der Koordination von Gesuchen und Angeboten von Freiwilligen. In der Folge wurden Freiwillige meist an Hilfsorganisationen vermittelt, die dann wiederum im Auftrag der öffentlichen Hand Impfzentren betrieben oder andere Aufgaben wahrnahmen.

Eine weitere Möglichkeit zum Einsatz von Helfenden in Verwaltungen sind öffentlich-öffentliche Kooperationen. Bekanntestes Beispiel ist die Kooperation von BAMF und Bundesagentur für Arbeit, sowohl in der Migrationskrise, als auch während der Pandemie. Hier wurden wechselseitig mehrere hundert Beschäftigte entliehen, um in der jeweils benachbarten Behörde replizierbare Tätigkeiten zu bewältigen. Im kommunalen Kontext ist so die Zusammenarbeit mit Partner-Landkreisen oder auch die direkte Beauftragung öffentlicher Unternehmen denkbar, um schnell einsetzbares Personal akquirieren zu können.

Alle diese Prozesse und Abläufe können schon jetzt vorgezeichnet und mit den Beteiligten geübt werden, dies ist daher unsere Empfehlung an die Enquete.

4 Fazit

Machen ist besser als Wollen: Besser jedes Jahr einen mittelgroßen Schritt machen, als jahrelang einen Plan machen, der dann doch nicht umgesetzt wird.

Prävention ist der Schlüssel zum Erfolg, aber leider nicht sexy. Auch das ist eine wesentliche Erkenntnis der vergangenen Jahre.

Verantwortung ohne Ressourcen ist der Schlüssel zum Scheitern. Verantwortung muss daher nicht nur klar definiert werden, eine ausreichende Ressourcenausstattung muss politisch gewollt sein.

Ressourcen aufbauen und vorhalten. Ressourcen sind in diesem Sinne nicht nur physisch vorhandene Gegenstände, sondern auch Finanzmittel, und vorbereitete Mitarbeiter sowie deren Fachwissen.

Der föderale Staat stellt ein strukturelles Problem im Katastrophenschutz dar, denn Katastrophen und deren Bewältigung halten sich nicht an Landesgrenzen. Es ist dem Bürger nicht erklärbar, wenn zwischen Ländern der Katastrophenschutz unterschiedlich ausgerüstet ist, funktioniert oder reagiert. Sowohl die Vorgehensweisen, als auch die eingesetzten Technologien und Strukturen des Katastrophenschutzes müssen so einheitlich wie irgendwie möglich aufgestellt sein, um nahtlose gegenseitige Unterstützung jederzeit gewährleisten zu können.

Eine solche Harmonisierung ist daher auch innerhalb der Bundesländer dringend zu verwirklichen. Hier muss viel Verantwortung von den Kreisen und Kommunen zurück auf das Land übertragen werden, denn Kreise und Kommune haben oft nicht die Ressourcen dieser Verantwortung gerecht zu werden.

Eine wichtige Möglichkeit, diese Ziele zu erreichen, ist das geplante KRITIS-Dachgesetz des Bundes, welches auch die Länder zu Maßnahmen verpflichten sollte.²³

23 <https://www.heise.de/news/Schutz-kritischer-Infrastrukturen-Regierung-bringt-Dachgesetz-auf-den-Weg-7351821.html>

5 Glossar

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSI-KritisV	Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung)
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
CERT	Computer Emergency Response Team
CHW	Cyber-Hilfswerk
CSBW	Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnisches System - digitale Systeme wie z. B. Büro-Computer, Webserver, Netzwerk-Router, jedoch keine OT
KRITIS	Kritische Infrastrukturen gemäß BSI-KritisV - Infrastrukturen deren Ausfall oder Beeinträchtigung erhebliche Versorgungsengpässe oder Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit verursachen kann
MIEVS	mobile Internet-Erst-Versorgungs-Stationen
THW	Technisches Hilfswerk