

Kernprozesse einer Landkreisverwaltung im Falle eines langanhaltenden, flächendeckenden Stromausfalls

Ein Beispiel aus dem Landkreis Havelland.

Robert Jonas

Problemstellung/Ziel

So gut wie alle Bereiche unseres täglichen Lebens sind abhängig von der Versorgung mit elektrischem Strom. Deshalb ist die uneingeschränkte und jederzeitige Verfügbarkeit elektrischer Energie eine der grundlegenden Voraussetzungen für das Funktionieren unserer Gesellschaft. Auch Behörden und andere wichtige öffentliche Einrichtungen sind bei ihrer Tätigkeit auf eine verlässliche Stromversorgung angewiesen. Zu Stromausfällen kann es in Deutschland immer wieder kommen. In Berlin kam es im Stadtteil Köpenick am 19. Februar 2019 zum größten Stromausfall in der Nachkriegsgeschichte der Hauptstadt. 2006 fiel in Spanien, Italien, Frankreich, Deutschland und anderen europäischen Staaten der Strom aus, weil für die Passage eines Kreuzfahrtschiffes auf dem Weser-Ems-Kanal eine Hochspannungsleitung Abgeschaltet werden musste. 2005 kam es im Münsterland nach starken Schneefällen zum Zusammenbruch der Stromversorgungsinfrastruktur. Zahlreiche Strommasten knickten unter der Eis- und Schneelast auf den Leitungen zusammen und unterbrachen die Stromversorgung in der Region. Um derartige Stromausfälle, die sich auf ganze Bundesländer und Staaten erstrecken können, adäquat begegnen zu können, soll hier aufgezeigt werden, wie eine Verwaltung die Kernprozesse zur Aufrechterhaltung der eigenen Arbeitsfähigkeit analysieren, definieren und priorisieren kann. Ziel der Kernprozessanalyse ist es, den Bürgern im Havelland weiterhin grundlegende Dienstleistungen anzubieten, um die Resilienz der Bevölkerung in der Krise zu erhöhen.

Methode

Die methodische Anleitung die dieser Konzeption zugrunde liegt, wurde aus der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement extrahiert und an die Landkreisverwaltung Havelland angepasst.

Analyse der Kernprozesse

Die Identifizierung der eigentlichen Aufgaben einer Kreisverwaltung stellte sich als eine besondere Herausforderung dar. Es gibt in der havelländischen Kreisverwaltung unterschiedliche Übersichten und Darstellungen der einzelnen Tätigkeiten, Aufgaben und Prozesse. Hier wären der Produktplan zu nennen, er ist sehr grob strukturiert und bildet nicht die Detailtiefe wieder, die benötigt wird, um die wirklich kritischen Aufgaben/Prozesse zu erkennen. Ebenso könnte auch der Aktenplan der für die Festlegung einheitlicher Aktenzeichen und Zuordnungen dient, als Aufgabenmatrix dienen. Als Grundlage zur Identifizierung der Aufgaben der havelländischen Kreisverwaltung wurde die Übersicht zur „Aufgabenkritik“ herangezogen. In der Aufgabenkritik werden, gestaffelt nach Dezernaten, Stabsstellen, Ämtern, Referaten und Sachgebieten, die einzelnen Aufgaben der Verwaltung detailliert gegliedert. Die Aufgabenkritik ist im Detail aufschlussreich genug, um die Kernprozesse zu analysieren und zu definieren.

Ereignisdauer

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) empfiehlt in seinen unterschiedlichen Fachbroschüren sich auf ein Stromausfallszenario für eine Dauer von mindestens 72 Stunden beziehungsweise drei Tagen vorzubereiten. Dass nach drei Tagen Stromausfall bei weitem nicht alle Haushalte und Infrastrukturen durch das öffentliche Stromnetz versorgt werden, kann angenommen werden. Hier wird mit einer Mindestdauer von weiteren vier Tagen zu rechnen sein, bis alle Bereiche des öffentlichen Lebens vollumfänglich mit elektrischem Strom versorgt sind. Somit nehmen wir für unsere Betrachtung eine Ereignisdauer von sieben Tagen an, anhand derer die Analyse der Kernaufgaben stattfinden soll. Folgende Leitfrage soll dazu dienen, anhand der Kritikalität zu bewerten, welche Verwal-

tungsaufgaben zwingend fortgeführt werden müssen.
Leitfrage: „Sind bei einem Ausfall einer Verwaltungsaufgabe innerhalb von sieben Tagen oder bei einem Ausfall zu bestimmten Terminen Schäden zu erwarten“

Schadensbemessung

Um bewerten zu können welchen Schaden der Ausfall einer Verwaltungsaufgabe erzeugt, muss eine definierte Bemessungsgrenze festgelegt werden. Zur Bemessung der Schadensgrenzen sollen drei Schadenskategorien dienen:

1. Kein oder minimaler Schaden: Verwaltungsaufgabe wird eingestellt.
2. Hoher Schaden: Verwaltungsaufgabe kann fortgeführt werden, wenn noch Kapazitäten aus 3. übrig sind.
3. Sehr hoher Schaden: Verwaltungsaufgabe muss fortgeführt werden.

Was bedeuten nun aber die drei unterschiedlichen Schadenskategorien und wie kann man sie nachvollziehbar und transparent bemessen? Um die Auswirkungen/Schäden messbar zu machen, müssen folgende sechs Leitfragen für jede Verwaltungsaufgabe beantwortet werden. Nur so kann anhand einheitlicher Vorge-

Leitfragen zur Schadensbemessung

1. Verstoß gegen Gesetze/Vorschriften/Verträge zum Beispiel Konventionalstrafen oder zivilrechtliche Regressforderungen	
Können durch den Ausfall der Verwaltungsaufgabe gesetzliche, vertragliche oder regulatorische Vorgaben beeinträchtigt oder nicht eingehalten werden?	
1 – kein oder minimaler Schaden	Verstöße gegen Vorschriften und Gesetze mit geringfügigen Konsequenzen. Verstöße werden nur intern bemerkt.
2 – hoher Schaden	Verstoß gegen Gesetze und Bestimmungen mit tolerierbaren Konsequenzen. Verstöße werden auch außerhalb der Verwaltung bemerkt.
3 – sehr hoher Schaden	Verstoß gegen Gesetze mit Konsequenzen für die Kreisverwaltung und einzelne Beschäftigte. Hohe Haftungsansprüche.

2. Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts zum Beispiel keine Möglichkeit der Auskunft oder Löschung von Daten und Informationen	
Können bei einem Ausfall der Verwaltungsaufgabe oder bei einer Störung der Datenübertragung personenbezogene Daten verloren gehen oder verfälscht werden, sodass der Betroffene in seiner gesellschaftlichen Stellung beeinträchtigt wird oder gar persönliche oder wirtschaftliche Nachteile zu befürchten hat? (zum Beispiel Einbürgerung)	
1 – kein oder minimaler Schaden	--
2 – hoher Schaden	besondere Kategorien LDSG definieren oder erhebliche Auswirkungen zum Beispiel Herabsetzung der gesellschaftlichen Stellung ist zu befürchten.
3 – sehr hoher Schaden	Es besteht Gefahr für Leib/Leben oder persönl. Freiheit.

3. Beeinträchtigung der persönlichen Unversehrtheit zum Beispiel Ausfall oder Verlust der Verwaltungsaufgaben führen zu lebensbedrohlichen Situationen	
Bedroht der Ausfall der Verwaltungsaufgabe oder eines IT-Systems unmittelbar die persönliche Unversehrtheit (physische und psychische Gesundheit) von Personen?	
1 – kein oder minimaler Schaden	Eine Beeinträchtigung der persönlichen Unversehrtheit kann nicht absolut ausgeschlossen werden.
2 – hoher Schaden	Eine Beeinträchtigung der persönlichen Unversehrtheit ist möglich. Gefahr für Leib und Leben kann nicht absolut ausgeschlossen werden.
3 – sehr hoher Schaden	Gravierende Beeinträchtigungen der persönlichen Unversehrtheit sind möglich. Es besteht Gefahr für Leib und Leben.

4. Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung der Verwaltung zum Beispiel durch Fristversäumnisse oder Wegfall von Arbeitsmitteln zur Aufgabenerfüllung	
Kommt es durch den Ausfall der Verwaltungsaufgabe zu Beeinträchtigungen der Aufgabenstellung der Organisationseinheit (Sachgebiet)?	
1 – kein oder minimaler Schaden	Keine nennenswerten Auswirkungen. Die Beeinträchtigung wird von Beschäftigten und Bürgerschaft toleriert. Andere Tätigkeiten können vorgezogen werden. Die Nacharbeit behindert die Aufgabenerfüllung nicht merklich. Andere Organisationseinheiten, Institutionen oder Externe werden in ihrer Arbeit nicht wesentlich gestört.
2 – hoher Schaden	Minderung der Arbeitsqualität. Fristversäumnisse nach außen wirksam. Das Aufholen von Arbeitsrückständen ist nicht innerhalb der normalen Arbeitszeit möglich. Andere Organisationseinheiten, Institutionen oder Externe werden in ihrer Arbeit erheblich gestört, auch dort müssen Rückstände aufgeholt werden.
3 – sehr hoher Schaden	Gravierende Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung. Rückstände können nur mit externer Hilfe oder gar nicht aufgeholt werden. Verzögerte und fehlerhafte Ergebnisse werden extern deutlich bemerkt. Schwerwiegende Minderung der Servicequalität.

5. Negative Innen- oder Außenwirkung zum Beispiel Vertrauensverlust bei Betroffenen oder Demoralisierung von Anwendern	
Wie wirkt sich der Ausfall der Verwaltungsaufgabe im Ansehen der Institution bei Bürgerinnen, Bürgern, anderen Institutionen oder der breiten Öffentlichkeit aus?	
1 – kein oder minimaler Schaden	Störungen beziehungsweise Ausfälle werden nur in Einzelfällen extern bemerkt und als bedeutungslos eingeschätzt. Die Öffentlichkeit zieht keine Konsequenzen. Das grundsätzliche Vertrauen in die Institution ist nicht beeinträchtigt.
2 – hoher Schaden	Störungen beziehungsweise Ausfälle werden extern deutlich wahrgenommen. Image und Vertrauen in die Institution sind beeinträchtigt und nur mit hohem Aufwand wieder auszugleichen.
3 – sehr hoher Schaden	Störungen beziehungsweise Ausfälle werden in der breiten Öffentlichkeit deutlich wahrgenommen und diskutiert. Image, Vertrauen und Zuverlässigkeit der Institution sind stark beeinträchtigt und werden grundsätzlich in Zweifel gezogen und sind nur schwer oder nicht mehr auszugleichen.

6. finanzielle Auswirkungen zum Beispiel hohe Wiederbeschaffungskosten oder Verzugszinsen	
Wie wirkt sich der Ausfall der Verwaltungsaufgabe auf die Institution aus?	
1 – kein oder minimaler Schaden	Keine nennenswerten Auswirkungen (unter 100.000 €)
2 – hoher Schaden	Der Schaden bewirkt beachtliche finanzielle Verluste (zwischen 100.000 und 1.000.000 €)
3 – sehr hoher Schaden	Der finanzielle Schaden ist für die Institution untragbar (über 1.000.000 €)

hensweisen, der gleiche Bewertungsmaßstab angewendet werden.

Beispielhafte Bewertung einzelner Verwaltungsaufgaben

Auszahlung der Sozialhilfe/Unterhaltsvorschuss/... kann nicht erfolgen! Der Ausfall...

- Gem. 1. Leitfrage: ... verstößt gegen gesetzlich vorgegebene Auszahlungstermine.

- Gem. 2. Leitfrage: ... beeinträchtigt das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nicht.
- Gem. 3. Leitfrage: ... beeinträchtigt die persönliche Unversehrtheit der Betroffenen nicht.
- Gem. 4. Leitfrage: ... beeinträchtigt die Aufgabenerfüllung der Verwaltung in hohem Maße, sofern es sich um einen Ausfall am Monatsende handelt.
- Gem. 5. Leitfrage: ... hat eine unmittelbare hohe Außenwirkung zur Folge.
- Gem. 6. Leitfrage: ... ergibt keine bzw. geringe finanzielle Auswirkung (nur, falls Bürgerinnen/Bürger klagen)

Ergebnis: 3. Schadenskategorie - sehr hoher Schaden. Damit muss die Verwaltungsaufgabe unbedingt fortgeführt werden

Kräfte- und Mittelbedarf

Sind die Kernprozesse identifiziert, muss eine Festlegung dahingehend getroffen werden wieviel Personal zur Bearbeitung der festgelegten Prozesse benötigt wird. Dadurch kann im weiteren Verlauf der Bedarf an Büroarbeitsplätzen identifiziert werden, die wiederum einen Aufschluss darüber geben welche Gebäude oder Gebäudeteile mit Notstrom versorgt werden müssen beziehungsweise ob die bestehenden notstromversorgten Gebäude für die dann eingesetzten Mitarbeiter ausreichen. Eine namentliche Nennung der Kernprozessmitarbeiter sollte ebenfalls erfolgen, damit sich diese im Ereignisfall, bei Ausfall der Kommunikationsinfrastruktur, selbstständig am definierten Arbeitsplatz einfinden. Ebenso müssen die Kernprozessmitarbeiter auch die Mitarbeiter sein die in ‚Friedenszeiten‘ das Thema ihres Kernprozesses betreuen. Ebenso gibt der Standort des regulären Dienstsitzes einen Überblick darüber, inwieweit die identifizierten Kernprozesse in der Fläche des Landkreises verstreut sind. Da die Kreisverwaltung über mehrere Standorte im Landkreis verteilt ist, ist es durchaus denkbar, dass die bei einem Stromausfall weiterzuführenden Kernprozesse, es auch sind. Somit ergibt der Standort des regulären Dienstsitzes einen aufschlussreichen Stand darüber, welchen Aufwand es machen würde, will man die benötigten Mitarbeiter eventuell an einen Standort zusammenziehen, um sie bei Ausfall der Kommunikationsmittel besser zu koordinieren.

Auswertung der Kernprozessanalyse

Jedes Dezernat der Kreisverwaltung wurde durch Weisung des Landrates damit beauftragt für seinen Zuständigkeitsbereich die Kernprozessanalyse anzuwenden. In Auswertung der Kernprozessanalyse wurden 832 Aufgaben identifiziert die die Kreisverwaltung in Friedenszeiten wahrnimmt. Davon sind 682 Prozesse als nicht relevant für das zu betrachtende Ereignis anzusehen. 65 Prozesse werden als mit hohem Schaden deklariert und können in der nachträglichen Betrachtung zu den Kernprozessen eventuell weiter

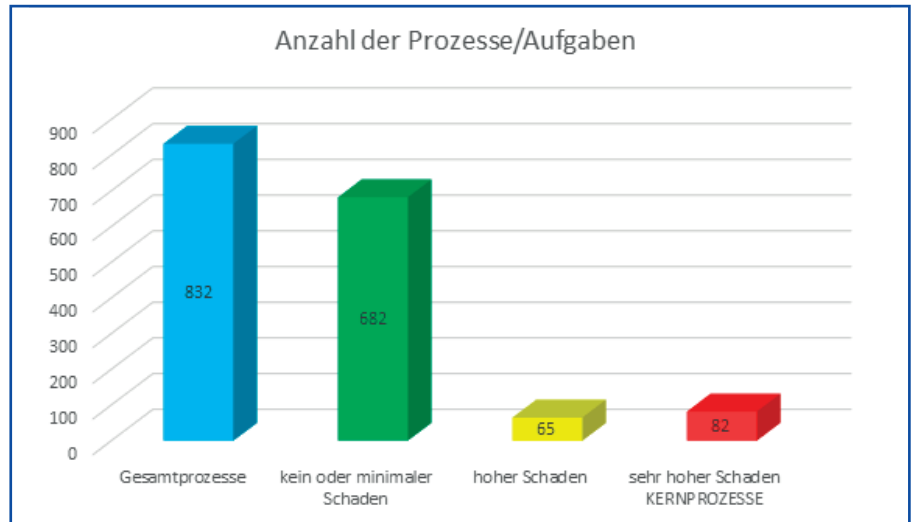


Abbildung 1: Wie viele Kernprozesse und Aufgaben übernimmt die Kreisverwaltung in Friedenszeiten?

einbezogen werden. 82 Aufgaben der Kreisverwaltung wurden mit einem sehr hohen Schaden bemessen und wurden als Kernprozesse festgelegt.

Auswahl der Kernprozesse

Hier ein Auszug der Kernprozesse, die festgelegt wurden:

- Landrat: Leitungsstab des Landrates
- Haupt- und Personalamt: Aufrechterhaltung Informations- und Kommunikationstechnik
- Verfügbarkeit Fachprogramme
- Kämmerei: allgemeine Finanzverwaltung, Beteiligungscontrolling kommunaler Unternehmen
- Sozialamt: Hilfen zum Lebensunterhalt
- Jugendamt: Vermeidung der Gefährdung des Kindeswohl, Beratung und Begleitung minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge
- Gesundheitsamt: Maßnahmen zur Verhütung, Bekämpfung übertragener Krankheiten bei Menschen

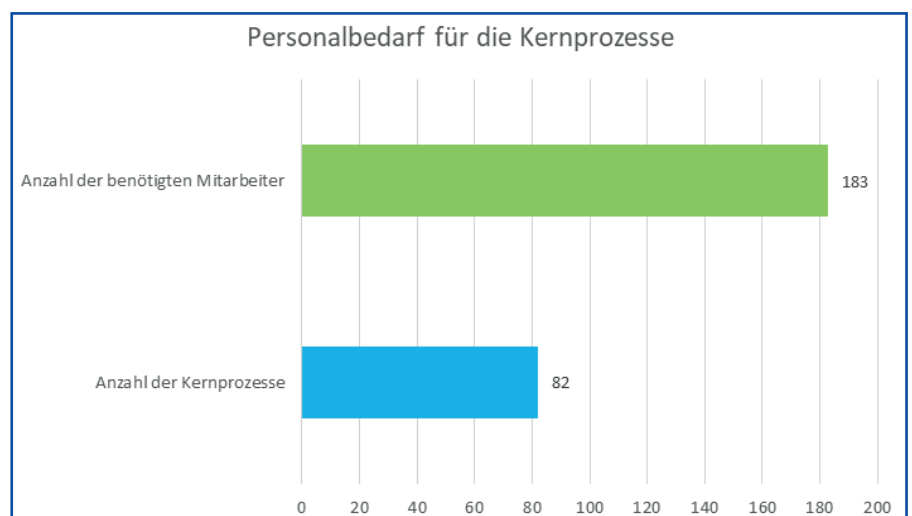


Abbildung 2: Wie viele Mitarbeiter werden benötigt, um die Kernprozesse aufrecht zu erhalten?

- Amt für Ausländerangelegenheiten: Unterbringung von Asylsuchenden und ausländischen Flüchtlingen, Betreuung Gemeinschaftsunterkünfte
- Referat Bevölkerungsschutz: Atemschutzwerkstatt, Fachaufsicht Rettungsdienst
- Katastrophenschutzstab
- Veterinäramt: Tierseuchenbekämpfung
- Gebäude- und Immobilienmanagement: Straßenreinigung/Beräumung/Winterdienst der Kreisstraßen, Objektverwaltung der Kreisliegenschaften

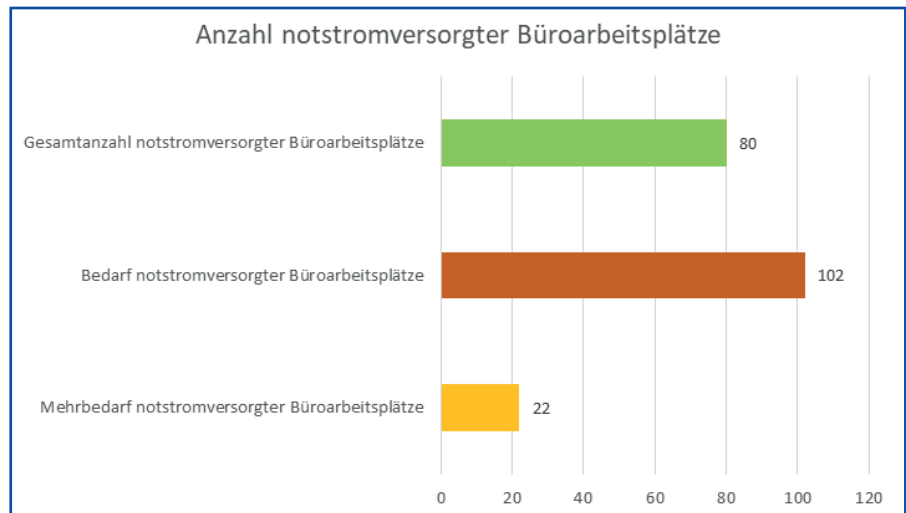


Abbildung 3: Im Falle eines Blackouts können 80 Büroarbeitsplätze mit Notstrom versorgt werden (Quelle: Landkreis Havelland).

Festlegung des Personalbedarfs für die Kernprozesse

Wie in der Abbildung 2 zu erkennen, wurden für die Bearbeitung der 82 Kernprozesse 183 Mitarbeiter durch die Dezernate veranschlagt. Gerade im Bereich der Hausmeister sind für den Kernprozess „Ausübung der Kontroll- und Schließaktivitäten“ zehn Personen eingeplant.

Festlegung der Anzahl notstromversorgter Büroarbeitsplätze

Die Anzahl der benötigten Kernprozessmitarbeiter beläuft sich derzeit auf 183. Da nicht alle Mitarbeiter zwingend einen Büroarbeitsplatz benötigen, um ihren Kernprozess auszuführen, wären nach Rückmeldung der Dezernate nur 102 Büroarbeitsplätze nötig. Der Kreisverwaltung im Havelland stehen bereits 80 notstromversorgte Büroarbeitsplätze zur Verfügung die für die Kernprozessmitarbeiter genutzt werden können. Weitere 22 notstromversorgte Büroarbeitsplätze sind derzeit in Vorbereitung.

Fazit

Die Kernprozessanalyse ist ein wichtiger Baustein in den Vorbereitungen einer Verwaltung auf einen Blackout. Aber nicht nur die Kreisverwaltung kann aus dieser

Analysemethode ihre weiterzuführenden Aufgaben identifizieren, auch die Kommunalverwaltungen, Landesministerien oder Kritis-Betreiber können ihre Aufgaben unter den Prüfstand stellen und für sich festlegen welche Prozesse/Aufgaben im Falle eines unvorhergesehenen, langanhaltenden und flächendeckenden Stromausfalls weiterzuführen sind und welche Aufgaben eingestellt werden können.

Dass es mit der Kernprozessanalyse allein nicht geschafft ist, liegt auf der Hand. Sie dient der Identifizierung der wichtigsten Aufgaben. Um diese Aufgaben durchführen zu können, werden Personal, Material und Arbeitsplätze benötigt. Das sind auch schon die drei wesentlichen Schwerpunkte die es nach der Analyse zu planen gilt. Wenn die Anzahl des benötigten Personals feststeht, können die dafür benötigten Räumlichkeiten geplant werden und an eine Notstromversorgung angeschlossen werden. Neben den baulichen Aktivitäten, wollen auch die Kernprozessmitarbeiter in die Abläufe für den Ereignisfall eingewiesen werden. Ebenso gilt es das freiwerdende Personal, das keinen Kernprozess bearbeitet, sinnvoll mit anderen Aufgaben zu versorgen, wie zum Beispiel der Unterstützung in den Katastrophenschutzleuchttürmen in den Gemeinden oder als Meldefahrer für den Katastrophenschutzstab.

Die Kernprozessanalyse ist ein Tool des Katastrophenvorsorgemanagements die vor allem in den Vorbereitungen auf eine Krise zur Anwendung kommt. Die Analyse selbst ist ein länger dauernder Prozess sowie auch die daraus folgenden Aufgaben. Daher kann damit nicht erst im Ereignisfall begonnen werden.

Robert Jonas ist Hauptsachbearbeiter Katastrophenschutz im Referat Brand-/Bevölkerungsschutz und Rettungsdienst im Landkreis Havelland.