

Risiko Organisationsverschulden

Störfallkommunikation bei Energieversorgern und die „anerkannten Regeln der Technik“

Sven-Olaf Suhl

Flughafenbetreiber, Nahverkehrsunternehmen und einige Energieversorger machen es vor: Sie setzen auf professionelle Kommunikationslösungen, die auch dann noch zuverlässig arbeiten, wenn öffentliche GSM-Netze versagen.

So lassen sich Störungen im Betrieb kritischer Infrastrukturen vermeiden oder zumindest deren Folgen wirksam begrenzen. Die Verantwortlichen in den Unternehmen beugen damit aber zugleich auch dem Risiko vor, wegen Verletzung von Organisationspflichten in Haftung genommen zu werden.



Spätestens seit dem das Bürgerliche Gesetzbuch im Jahre 1900 erstmals erschien, ist die „Haftung für fremde Handlungen“ auch ein Dauerthema vor Gericht (Foto: Suhl)

Wenn ein Gesetz seit über einhundert Jahren gültig ist und noch immer angewandt wird, spricht einiges dafür, dass sich diese Rechtsnorm bewährt hat. Dies gilt umso mehr, wenn der aktuell gültige Gesetzestext kaum von der Urfassung abweicht und auch die zugrunde liegende Gesetzessystematik die gleiche geblieben ist. Im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) finden sich solche, fast wie in Stein gemeißelte Vorschriften – zum Beispiel in Gestalt des Paragraphen 823 (Schadensersatzpflicht): „Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet“, lautet dessen erster Absatz. Die Norm ist konkret genug formuliert, um den Schadensersatz von anderen schuldrechtlich relevanten Tatbeständen abzugrenzen und zugleich „zeitlos“, da sie z.B. seit dem Inkrafttreten des BGB im Jahr 1900 bis heute auf alle möglichen Unfälle im Straßenverkehr ange-

wendet wird – egal, ob die Beteiligten zu Fuß, hoch zu Ross oder per Auto unterwegs waren.

Geschäftsherren haften – einst und jetzt

Auf den ersten Blick altmodischer wirkt hingegen § 831 BGB, der eine der „unerlaubten Handlungen“, aus denen ein Schadensersatzanspruch resultieren kann, definiert: Von der „Haftung für den Verrichtungsgehilfen“ ist die Rede, die den „Geschäftsherrn“ betrifft, der – salopp gesagt – dafür einstehen muss, wenn ein Mitarbeiter Mist gebaut hat.

Auch wenn die Formulierung des Gesetzestextes vom Sprachgebrauch und der für den Anfang des 20. Jahrhunderts gängigen Vorstellung von einem „Geschäft“ geprägt sind, schwebt auch dieser Haftungsgrund bis heute wie ein Damoklesschwert über jedem Betrieb: Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in ständiger Rechtsprechung hieraus den Haftungsgrund des so genannten Organisationsverschuldens

entwickelt: Der Inhaber eines Kleinbetriebs oder Freiberufler wie Ärzte oder Rechtsanwälte zählen ebenso zum Kreis möglicher Beklagter wie die verantwortlichen Geschäftsführer mittelständischer Unternehmen oder Vorstände großer Konzerne.



§ 831 BGB regelt die Haftung für den Verrichtungsgehilfen

(Quelle: www.gesetze-im-internet.de)

Entlastungsbeweis erforderlich

So muss z.B. ein niedergelassener Rechtsanwalt sicherstellen, dass die Bürokräft das neu angeschaffte Faxgerät von Beginn an korrekt bedient. Wenn dennoch ein wichtiges Fax nicht form- und fristgerecht beim zuständigen Gericht eingeht, muss der Anwalt belegen können, dass er seine Bürokräfte ausreichend in der Bedienung des Faxgeräts unterwiesen hat. Kann er das nicht, ist er selbst gegenüber seiner Mandantschaft zum Ersatz des durch die Fristversäumnis entstandenen Schadens verpflichtet, auch wenn den Fehler nicht er persönlich sondern sein Angestellter begangen hat (vgl. z.B. so genannte Leitsatzentscheidung: Beschluss des 8. Zivilsenats des BGH vom 22. Juni 2010, Aktenzeichen VIII ZB 12/10, zur ordnungsgemäßen Organisation des Fristenwesens in einem Anwaltsbüro). Während ein solcher Schaden womöglich mit Geld wieder gutzumachen ist, liegt auf der Hand, dass es z.B. in einem Krankenhaus buchstäblich von vitaler Bedeutung ist, dass medizinische Geräte in den vorgeschriebenen Abständen auf ihre Funktionsfähigkeit hin überprüft werden und sichergestellt ist, dass sie nur von hinreichend geschultem Fachpersonal bedient werden.

Keine Unschuldsvermutung

Anders als im Strafprozess gilt hier keine Unschuldsvermutung nach der Devise „im Zweifel für den Angeklagten“: Der auf Schadensersatz Verklagte muss vielmehr selbst den Beweis erbringen, dass er und seine Angestellten die im geschäftlichen Verkehr „erforderliche Sorgfalt“ beachtet haben. Mögliche Entlastungsbeweise sind, dass Mitarbeiter entsprechend ihrem Aufgabengebiet geschult wurden oder Belege dafür, dass technische Geräte in vorgeschriebener Weise gewartet wurden. Mit der Größe und Komplexität eines Unternehmens wachsen die Anforderungen an die organisatorische Sorgfalt – so muss für Mitarbeiter aller Hierarchieebenen und Aufgabengebiete sichergestellt sein, dass sie hinreichend qualifiziert sind (Auswahlpflicht) und ihren Aufgaben auch verantwortlich nachkommen (Überwachungspflicht).

Organisationsverschulden bei Versorgungsunternehmen

Dass an Energieversorgungsunternehmen (EVU) hinsichtlich des Organisationsverschuldens besonders strenge Maßstäbe angelegt werden, ist leicht nachvollziehbar, schließlich birgt ihr Geschäftsgebiet, die Erzeugung und Lieferung von Strom oder Gas, Gefahrenquellen nicht nur für ihre Vertragskunden, sondern auch für die Allgemeinheit: Eine Gasexplosion kann für Passanten, die sich zufällig in der Nähe aufhalten, ebenso fatale Folgen haben wie für die Gaskunden in dem Haus selbst – entsprechend unbestimmt ist die Zahl potenzieller Kläger, die jeweils eigene Ansprüche gegen das Versorgungsunternehmen geltend machen können, dem sie eine lückenhafte oder veraltete Betriebsorganisation vorwerfen. Aufhorchen lässt etwa ein BGH-Urteil vom 9. Juli 1985 (Az. VI ZR 118/84), in dem sich die Karlsruher Richter mit dem Handeln, besser gesagt der Untätigkeit eines angestellten Rohrnetzmeisters beschäftigen: Dieser hatte vor einem Haus über zehn Minuten hinweg starken Gasgeruch und ein Rauschen wahrgenommen, aber

nichts unternommen, was das Entstehen eines hochexplosiven Gas-Luft-Gemisches verhindert hätte. Nach Einschätzung der Karlsruher Richter wäre es aber bei sofortiger Luftzufuhr, „notfalls durch Einschlagen der Fenster“, möglich gewesen, die Gemischbildung zu verhindern oder zumindest so lange hinauszuzögern, bis durch Abschalten der Gas- und Stromzufuhr die Gefahrenquellen beseitigt worden wären. In diesem Notfall hätte die Kenntnis und Anwendung von Unfallverhütungsvorschriften, die ein Rohrnetzmeister nach Ansicht des BGH kennen und beachten muss, die Situation entschärfen können. Schon vor 26 Jahren setzte der BGH voraus, dass der Rohrnetzmeister durch ein Alarmieren des Stromversorgers „über Funk“ die „sofortige Abschaltung des Stroms für diesen Straßenzug hätte veranlassen können“ und bejahte daher eine Mithaftung seines Arbeitgebers für die Folgen der Gasexplosion (BGH – 6. Zivilsenat VI ZR 118/84 – Leitsatzentscheidung „2. Zur Mitverantwortlichkeit des Gasversorgungsunternehmens, wenn sich der zur Unfallstelle beorderte Rohrnetzmeister dort vor der Explosion unsachgemäß verhalten hat“).

Vorkehrungen für Stör- und Notfälle

Ähnlich wie bei der eingangs erwähnten Fehlbedienung des Faxgeräts durch den Anwaltsgehilfen müssen auch die Verantwortlichen eines EVU ggf. vor Gericht den Beweis führen, dass sie kein Organisationsverschulden trifft. Hierzu ist es notwendig, dass die Unternehmensleitung zum einen ausreichende organisatorische Vorkehrungen für die Beseitigung von Störungen veranlasst (z.B. durch Einrichten einer Hotline für Notfälle, Verhaltensvorschriften, Rufbereitschaften) und zum anderen die Umsetzung dieser Vorschriften überwacht. So muss die Unternehmensspitze den Fachbereichsleiter der Entstörabteilung sorgfältig ausgesucht haben. Dieser wiederum muss seine Mitarbeiter der Entstörtruppe ebenfalls sorgfältig aussuchen, anleiten und überwachen.

Organisatorische Pflichten

In der Praxis sind die Betriebe gezwungen, regelmäßig selbst zu ermitteln, welchen Organisationspflichten sie unterliegen und wie diese den sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen sind. Ein aktuelles Beispiel ist der am 30. Juni 2011 vom Deutschen Bundestag mit großer Mehrheit beschlossene Atomausstieg, dessen mögliche Auswirkungen auf die Netzinfrastruktur derzeit lebhaft diskutiert werden. Aus ihrer Organisationspflicht ergibt sich für die EVU nach Lesart der Juristen, dass die Unternehmen selbst ermitteln müssen, ob und wie sie organisatorisch auf neue Störungsszenarien eingestellt sind, beispielsweise, falls die verstärkte Nutzung von Energiequellen wie Windkraft, deren Aufkommen starken Schwankungen unterworfen ist, die Netzinfrastruktur stärker belastet als bisher.

„Anerkannte Regeln der Technik“

Immerhin können sich EVU bei der Ermittlung ihrer Organisationspflichten auf § 49 Absatz 2 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) stützen, der vorschreibt, dass sie zum sicheren Betrieb die „anerkannten Regeln der Technik“ beachten müssen. Deren Einhaltung „wird vermutet, wenn bei Anlagen zur Erzeugung, Fortleitung und Abgabe von ... Elektrizität die technischen Regeln des Verbandes der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e. V. ... eingehalten worden sind.“ Für die Stromversorger werden diese Regeln demnach maßgeblich vom VDE, namentlich dem Forum Netztechnik/Netzbetrieb im VDE (FNN), formuliert und fortentwickelt. Darüber hinaus kann die Bundesnetzagentur zu Grundsätzen und Verfahren der Einführung technischer Sicherheitsregeln nähere Bestimmungen treffen. Die EVU haben demnach durch geeignete Kommunikationseinrichtungen und eine entsprechende Organisation sicherzustellen, dass wichtige Informationen jederzeit entgegengenommen und an die zuständigen Stellen zur Bearbeitung weitergeleitet werden. Dabei wird nach Re-

gelkommunikationsebene, Rückfall- und Notfallebene unterschieden.

Hierbei kommt einem Kommunikationsnetz, mit dem Entstörkräfte auch dann alarmiert und koordiniert werden können, wenn die öffentliche Stromversorgung ausgefallen ist, eine wesentliche Bedeutung zu.

Krisenmanagement

Ende November 2011 hat der FNN den neu gefassten technischen Hinweis S 1002 „Sicherheit in der Stromversorgung – Hinweise für das Krisenmanagement des Netzbetreibers“ veröffentlicht, der unter anderem ein Drei-Ebenen-Konzept für die Telekommunikation enthält. Das Dokument unterscheidet zwischen unterschiedlich gravierenden Störungen des Normalbetriebs – darunter „Großstörung“, „Notfall“, „Krise“ und „Katastrophe“. Das Dokument ist für FNN-Mitglieder kostenfrei, an Nichtmitglieder wird es für 29 € abgegeben (Bezugsquelle unter: <https://www.vde.com/de/fnn/arbeitsgebiete/seiten/krisenmanag.aspx>).

Beim Blackout nicht sprachlos

Auf den ersten Blick erscheint die Mitnutzung eines öffentlichen GSM-Mobilfunknetzes als die naheliegendste Lösung: Abgesehen von den Endgeräten muss keine Hardware angeschafft werden; anstatt eigene Mitarbeiter zu Mobilfunkern auszubilden oder neues Personal einzustellen, verlässt man sich auf die Expertise der Handynetzbetreiber – schließlich liegt es in deren ureigenem Geschäftsinteresse, dass Kunden ihre Netze möglichst intensiv nutzen. Zudem kann ein Großkunde durch Dienstgütevereinbarungen oder Vertragsstrafen eine hohe Netzverfügbarkeit besser einfordern als ein Privatanutzer. Bei näherem Hinsehen bleibt aber die Frage unbeantwortet, ob und wie lange ein öffentliches GSM-Mobilfunknetz im Gebiet eines Stromversorgers in dem Fall noch funktioniert, wenn ausgerechnet dort die Stromversorgung unterbrochen ist. Gerade dann, wenn es darauf ankommt, die im Notfallplan vorgesehene Personen möglichst schnell zu be-

nachrichtigen, ist zu erwarten, dass auch viele Privatpersonen zum Handy greifen, weil viele moderne Festnetztelefone bei Stromausfall nicht mehr funktionieren, auch wenn der Anschluss noch über die Vermittlungsstelle mit Strom versorgt wird (zum



Bei einem Energieversorger sollte die Kommunikation mit seinen Bautrupps gerade dann klappen, wenn in seinem Versorgungsgebiet Stromausfall zu beklagen ist. In öffentlichen Funknetzen fehlt ihm darüber die Kontrolle

(Foto: S. Lüke)

Beispiel DECT-Geräte, VoIP-Telefone). In einer Neujahrsnacht oder während Großveranstaltungen dürften viele Leser selbst schon die Erfahrung gemacht haben, dass schon bei funktionierender Stromversorgung ein Ansturm auf die GSM-Mobilfunknetze diese an die Grenzen ihrer Kapazität bringt („Silvestereffekt“).

BOS setzen auf eigene Netze

Angesichts solcher Szenarien haben sich anlässlich des Umstiegs der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) – Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste u.a. – von Analog- auf Digitalfunk diejenigen durchgesetzt, die für eine eigene Netzinfrastruktur plädiert hatten. Dem Aufbau der eigenen Infrastruktur im Tetra-Standard waren jahrelange Diskussionen zwischen dem Bundesinnenminister und seinen Amtskollegen in den Ländern vorangegangen, in denen Fragen der Finanzierung ei-

nes eigenen Netzes in Zeiten knapper Kassen gegen Sicherheitsinteressen abgewogen wurden. Eine entscheidende Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Funktionalitäten – so wurden schon bei der Spezifizierung des mit GSM verwandten Tetra-Standards oder auch des DMR-Standards Funktionen berücksichtigt, die nicht nur den Arbeitsalltag bei den BOS oder in einem Versorgungsunternehmen erleichtern, sondern vor allem auch gewährleisten sollen, dass die Einsatzkräfte auch in Ausnahmesituationen tatsächlich erreichbar bleiben. Schließlich sind auch noch so ausgeklügelte Notfallpläne und minutiös organisierte Rufbereitschaften nutzlos, wenn die benötigten Mitarbeiter nicht erreichbar sind.

Gruppenruf und Direktmodus

Der Funktionsumfang professioneller Funksysteme geht gerade in den Aspekten, die für professionelle Anwender von besonderer Bedeutung sind, deutlich über die gewohnte Handy-Telefonie hinaus: Beispiele sind Möglichkeiten zur mehrstufigen Priorisierung von Funkrufen bis hin zum absoluten Vorrang von Notrufen oder die Möglichkeit zur Bildung von Nutzergruppen, wodurch der Einsatzleiter gezielt mehrere Personen auf einmal ansprechen kann. Die Adressaten solcher Gruppenrufe lassen sich also vorab in Übereinstimmung mit den Entstör- und Notfallplänen festlegen und dann, wenn es darauf ankommt, mit wenigen Tastendrücken erreichen. Hinzu kommt ein Direktmodus, der zwei Funkgeräten den Direktkontakt zueinander auch dann ermöglicht, wenn keine Verbindung zu einer Basisstation besteht – zum Beispiel in einem tiefen Keller.

Vorteile eigens errichteter Mobilfunksysteme

Professionelle Mobilfunksysteme basieren auf digitalen Funkstandards wie Tetra oder DMR bzw. dem digitalen Funkruf (Paging). Auch analoge Systeme (klassischer Betriebsfunk, MPT 1327) befinden sich nach wie vor im Einsatz. Zahlreiche Unternehmen und

Institutionen betreiben ihre Kommunikationssysteme in Eigenregie. Daneben gibt es aber auch eigens für professionelle Anwender errichtete und betriebene Mobilfunknetze, die von ihren Betreibern vermarktet und anderen Unternehmen und Behörden zur Nutzung angeboten werden. Diese Netze entsprechen dann ebenso den Regeln der Technik wie in Eigenregie betriebene Netze. Ein Beispiel hierfür ist das regionale Tetra-Netz des Energieversorgers Steag, das öffentlich vermarktet wird. Im Ruhrgebiet steht somit Anwendern ein digitales Funknetz nach dem neuesten Stand professioneller Technik zur Verfügung. Natürlich bieten eigene Infrastrukturen darüber hinaus den Vorteil, dass der Anwender selbst die Standorte der Sendestationen anhand des eigenen Bedarfs auswählen kann, um eine optimale Funkabdeckung des Versorgungsgebietes zu erzielen. Außerdem kann er die Basisstationen seinem individuellen Bedarf entsprechend ertüchtigen – z.B. durch erhöhten Schutz der Hardware gegen Naturgewalten oder mutwillige Beschädigung sowie durch die Anbindung an eine eigene Notstromversorgung, die im Bedarfsfall auch mehrere Tage überbrücken kann.

Praxisbeispiele

Eigene Tetra-Netze in Deutschland betreibt zum Beispiel der Energiekonzern Vattenfall in Berlin und Hamburg. Vattenfall ist dabei gleichzeitig ein Beispiel für einen Netzbetreiber, der die Nutzung seines PMR-Netzes auch anderen Unternehmen anbietet. In dem 2005 durchgeführten Vergabeverfahren für die Bundeshauptstadt hatten nach Angaben des Berliner Versorgers die anbietenden GSM-Handynetzbetreiber eingeräumt, dass bei einem Stromausfall etliche ihrer Basisstationen teils nur für 30 Minuten oder günstigstenfalls vier bis fünf Stunden lang autark arbeiten könnten – angesichts des Margendruckes im kommerziellen Mobilfunk ist kaum zu erwarten, dass künftig mehr Geld für die Ertüchtigung der GSM-, UMTS- und LTE-Standorte verfügbar sein wird. Fast alle großen Flughäfen im In- und

Ausland setzen auf eigene Digitalfunksysteme. Der Flughafen Köln-Bonn, den die Firma UPS als europäisches Luftfracht-Drehkreuz nutzt, stellt seine Tetra-Infrastruktur dem US-Logistikkonzern zur Mitbenutzung zur Verfügung. Auch im öffentlichen Nahverkehr sind eigene Netze im Tetra- oder DMR-Standard bereits verbreitet – für ein Stadtwerk, das Strom, Gas und/oder ÖPNV anbietet, birgt ein eigenes Digitalfunknetz, in dem unterschiedliche Nutzergruppen getrennt voneinander oder bei Bedarf auch abteilungsübergreifend kommunizieren können, ein interessantes Synergiepotenzial.

Fazit

Der Blick auf die Entscheidungen von BOS-Blaulichtorganisationen, EVU, Nahverkehrsunternehmen oder Flughafenbetreiber für eigene Digitalfunknetze macht deutlich, dass der sichere Betrieb kritischer Infrastrukturen eine technische Basis für die Kommunikation voraussetzt, die auch bei Störungslagen noch zuverlässig funktioniert und von Mitarbeitern über alle Hierarchieebenen hinweg fehlerfrei bedient werden kann.

Angesichts des bereits erwähnten „Silvestereffekts“ und des Kostendruckes, der auf den GSM-Netzbetreibern lastet, erscheinen deren kommerzielle Angebote für den Schutz kritischer Infrastrukturen wenig geeignet. Geschäftsführer oder Vorstände eines Versorgungsunternehmens, das für die Störfallkommunikation auf das Funktionieren öffentlicher GSM-Netze vertraut, laufen Gefahr, aus Sicht eines Gerichts für Schäden infolge von Organisationsverschulden und verwandter Anspruchsgrundlagen auch persönlich in Haftung genommen zu werden. Angesichts der Erfahrungen, die staatliche oder private Betreiber mit eigenen Digitalfunknetzen vorweisen können, erscheinen diese nach dem jetzigen technischen Stand als die beste Alternative, Störungen zu vermeiden oder zumindest deren Auswirkungen wirksam zu begrenzen und zugleich vor Gericht die Einhaltung von Organisationspflichten beweisen zu können. (bac)