

Antrag

der Abg. Rainer Hinderer u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Bilanz des bundesweiten Warn-Tags am 10. September 2020 für Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. ob die Alarmierung der Bevölkerung über die Warn-Apps NINA und KATWARN in Baden-Württemberg flächendeckend einwandfrei funktioniert hat;
2. wenn dies nicht der Fall war, an welchen Orten in Baden-Württemberg die Alarmierung nicht funktioniert hat, was genau bei der Alarmierung nicht funktioniert hat und was die Ursachen dafür waren;
3. welche Maßnahmen sie unternimmt, um die aufgetretenen Probleme bei den Warn-Apps zu beseitigen und eine einwandfreie Funktion in Baden-Württemberg sicherzustellen;
4. wie viele Sirenen es in Baden-Württemberg gibt und an welchen Standorten diese aufgestellt sind;
5. wie die Funktionsfähigkeit dieser Sirenen ist und ob die Warnung der Bevölkerung über die Sirenen flächendeckend einwandfrei funktioniert hat;
6. wenn dies nicht der Fall war, was genau bei der Warnung über Sirenen nicht funktioniert hat, an welchen Orten dies nicht funktioniert hat und was die Ursachen dafür sind;
7. welche Maßnahmen sie ergreift, um die aufgetretenen Probleme bei der Warnung der Bevölkerung über Sirenen zu beseitigen;
8. wie die Bilanz der Landesregierung des bundesweiten Warn-Tags für Baden-Württemberg ansonsten aussieht, insbesondere, ob die Warnung der Bevölkerung über andere Kanäle als Sirenen und Apps funktioniert hat;

9. wie die Landesregierung aktuell sicherstellen kann, dass im Fall einer Katastrophe die Bevölkerung in Baden-Württemberg flächendeckend gewarnt wird;
10. welche Maßnahmen sie ergreift, um den Zustand zu erreichen, dass die Bevölkerung in Baden-Württemberg im Fall einer Katastrophe flächendeckend gewarnt werden kann und bis wann dies der Fall sein wird.

14. 09. 2020

Hinderer, Gall, Stickelberger,
Binder, Born SPD

Begründung

Der erste bundesweite Warn-Tag am 10. September 2020 wurde im Vorfeld stark beworben und angekündigt. Tatsächlich musste man aber feststellen, dass weder die Warn-Apps NINA und KATWARN, die als neues und sehr gutes Instrument zur Warnung der Bevölkerung eingeführt wurden, noch die althergebrachte Warnung über Sirenen in Baden-Württemberg und auch im restlichen Bundesgebiet gut funktioniert haben. Bundesinnenministerium und auch der Innenminister des Landes haben den Warn-Tag als Fehlschlag bezeichnet. Dies ist im Fall einer echten Katastrophe beunruhigend. Der vorliegende Antrag soll einen Überblick über den Stand der Möglichkeiten der Warnung der Bevölkerung in Erfahrung bringen und soll ebenfalls Aufschluss darüber geben, wie die Landesregierung plant, Abhilfe zu schaffen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2020 Nr. 6-1722/14/1 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. ob die Alarmierung der Bevölkerung über die Warn-Apps NINA und KATWARN in Baden-Württemberg flächendeckend einwandfrei funktioniert hat;*
- 2. wenn dies nicht der Fall war, an welchen Orten in Baden-Württemberg die Alarmierung nicht funktioniert hat, was genau bei der Alarmierung nicht funktioniert hat und was die Ursachen dafür waren;*
- 3. welche Maßnahmen sie unternimmt, um die aufgetretenen Probleme bei den Warn-Apps zu beseitigen und eine einwandfreie Funktion in Baden-Württemberg sicherzustellen;*

Zu 1., 2. und 3.:

Eines der Ziele des bundesweiten Warntags war die Prüfung des Modulare Warnsystems (MoWaS) und der daran angeschlossenen technischen Systeme zur Warnung der Bevölkerung durch eine Probewarnung. Bei dieser ersten deutschlandweiten Probewarnung am Warntag sollte die Warnmeldung ausschließlich von der MoWaS-Bundesstation der nationalen Warnzentrale im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) an alle Multiplikatoren gesendet werden und anschließend wieder eine Entwarnung an diese gehen. Die von der nationalen Warnzentrale versandte Probewarnmeldung wurde zwar in den anderen MoWaS-Stationen angezeigt, allerdings bundesweit erst rund 30 Minuten später an die angeschlossenen Warnmultiplikatoren wie die Warn-App NINA zugestellt. Die

von der nationalen Warnzentrale erstellte Entwarnung hingegen wurde zeitgerecht an die Multiplikatoren übergeben.

Nach Auskunft des BBK war nicht eine einzelne Ursache allein für die verspätete Zustellung der Warnmeldung an die MoWaS-Warmmultiplikatoren verantwortlich. Vielmehr führte die zeitgleiche Kombination verschiedener Umstände zu einer Lastspitze in den Verarbeitungssystemen und damit zu der verzögerten Abarbeitung und Zustellung der bundesweiten Warnmeldung.

So gab es in dem engen Zeitfenster um den auszulösenden Probealarm – vermutlich in Erwartung der Probewarnung als besonderes Phänomen des Warntags – zahlreiche MoWaS-Nutzer im gesamten Bundesgebiet, die durch eine permanente Aktualisierung des Posteingangs ihrer MoWaS-Station zahlreiche Datenbankabfragen und Kommunikationsvorgänge ausgelöst und zum Teil auch eigene Warnmeldungen abgesetzt haben.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Probewarnung in der Warn-App NINA nicht durchgängig als Push-Meldung ausgeliefert, sondern lediglich in der App angezeigt wurde. Die Ursachen dafür werden derzeit durch das BBK ermittelt.

Deshalb bleibt festzustellen, dass die vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe versandte bundesweite Probewarnmeldung über das Modulare Warnsystem an die angeschlossenen Warmmultiplikatoren wie die Warn-App NINA bundesweit nur verspätet zugestellt werden konnte. Die Entwarnung, die die gleiche Komplexität wie die Bundes-Probewarnung hatte, konnte nach Abklingen der aufgetretenen Lastspitze hingegen zeitgerecht übermittelt werden.

Dieser zum ersten Mal durchgeführte Stresstest von MoWaS und NINA hat wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung und Optimierung des Modularen Warnsystems gebracht. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und die Betreiberfirma haben bereits unmittelbar nach dem Warntag mit der Analyse der technischen Probleme begonnen und haben bereits erste Systemoptimierungen eingeleitet.

Aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für den Betrieb von MoWaS sind seitens der Landesregierung keine operativen Maßnahmen zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Systems zu ergreifen. Gleichwohl hat Herr Minister Strobl noch am Warntag selbst den Bund aufgefordert, die Schwachstellen genauestens zu analysieren und schnellstmöglich auszumerzen. Diesbezüglich steht das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration (Innenministerium) gemeinsam mit den anderen Ländern in engem Austausch mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und lässt sich über die Analyseergebnisse und erforderlichen Optimierungsmaßnahmen seitens des Bundes regelmäßig berichten.

Zu Funktionsfähigkeit von KATWARN kann die Landesregierung keine Aussage machen, da KATWARN die App eines privaten Betreibers ist.

- 4. wie viele Sirenen es in Baden-Württemberg gibt und an welchen Standorten diese aufgestellt sind;*
- 5. wie die Funktionsfähigkeit dieser Sirenen ist und ob die Warnung der Bevölkerung über die Sirenen flächendeckend einwandfrei funktioniert hat;*
- 6. wenn dies nicht der Fall war, was genau bei der Warnung über Sirenen nicht funktioniert hat, an welchen Orten dies nicht funktioniert hat und was die Ursachen dafür sind;*
- 7. welche Maßnahmen sie ergreift, um die aufgetretenen Probleme bei der Warnung der Bevölkerung über Sirenen zu beseitigen;*

Zu 4., 5., 6. und 7.:

Bis Anfang der 1990er-Jahre gab es ein flächendeckendes Sirenennetz des Bundes, mit dem die Bevölkerung vor möglichen Luftangriffen gewarnt werden sollte. Nach dem Ende des sogenannten Kalten Krieges gab der Bund dieses Sirenennetz

samt der dazu gehörenden Warninfrastruktur, wie beispielsweise den Warnämtern, auf und bot die Sirenen den Kommunen zur Übernahme an. Die Kommunen, die sich zur Übernahme entschlossen, nutzten die Sirenen häufig insbesondere zur Alarmierung der Feuerwehr. Aufgrund der immer stärkeren Nutzung der „stillen Alarmierung“ der Einsatzkräfte durch Meldeempfänger wurden in den zurückliegenden Jahrzehnten vielerorts Sirenen abgebaut, was in der Konsequenz bedeutet, dass es in Baden-Württemberg bereits seit einigen Jahrzehnten kein flächendeckendes Sirenenetz zur Warnung der Bevölkerung mehr gibt.

Die Sicherstellung der Warnung und Information der Bevölkerung in einer Schadenlage bzw. in einem Krisenfall obliegt den Kommunen in eigener Zuständigkeit. Welche Warnmittel die Kommunen für den Ereignisfall vorhalten, entscheiden die Gemeinden in eigener Zuständigkeit auf der Basis ihrer örtlichen Gegebenheiten und des Risikopotenzials im Rahmen ihrer gemeindlichen Alarm- und Einsatzplanung.

Aufgrund der Zuständigkeit der Kommunen für die Nutzung von Sirenen liegen dem Innenministerium keine Zahlen vor, wie viele Kommunen in Baden-Württemberg aktuell über Sirenen zur Warnung der Bevölkerung verfügen bzw. in welchen Kommunen die erprobten Sirenen am Warntag funktioniert haben bzw. aus welchem Grund dies gegebenenfalls nicht der Fall war.

Grundsätzlich sind Sirenen aus Sicht des Innenministeriums nach wie vor ein etabliertes Warnmittel mit Weckeffekt. Sirenen sind dort sinnvoll, wo die Bevölkerung aufgrund eines besonderen Gefahrenpotenzials sehr schnell und mit hoher Erreichbarkeit gewarnt werden muss; beispielsweise im Umfeld von Kernkraftwerken. Sirenen haben aber auch ihre Grenzen. Moderne Fenster sorgen zum Beispiel häufig dafür, dass unerwünschter Schall nicht in die Häuser eindringt. Leider wird damit aber unter Umständen auch der Sirenenwarnton nicht mehr ohne Probleme in den Häusern wahrgenommen, wie es früher der Fall war. Darüber hinaus kennen viele Menschen im Gegensatz zu früher die Sirensignale nicht mehr.

Deshalb ist es wichtig, die Warnung und damit auch die Sirenen in ein Gesamtkonzept „Warnung“ einzubetten. Denn Warnung der Bevölkerung setzt sich zusammen aus dem sogenannten Weckeffekt, der die Menschen auf eine Gefahrenlage aufmerksam machen soll und dann der Bereitstellung von konkreten Informationen zur Gefahrenlage mit entsprechenden Handlungsempfehlungen. Sirenen alleine können dies nicht leisten und müssen deshalb von anderen Warnmedien wie Radio, Fernsehen, Warn-Apps, Online-Plattformen oder digitalen Stadtwerbetafeln ergänzt oder können von diesen ersetzt werden. Dieser breite Ansatz ist wichtig, um die Menschen auf den unterschiedlichen Kanälen in ihren jeweiligen Lebenssituationen bestmöglich mit Warnmeldungen zu erreichen.

8. wie die Bilanz der Landesregierung des bundesweiten Warn-Tags für Baden-Württemberg ansonsten aussieht, insbesondere, ob die Warnung der Bevölkerung über andere Kanäle als Sirenen und Apps funktioniert hat;

Zu 8.:

Neben dem Funktionstest der technischen Systeme war das zweite wichtige Ziel des Warntags, die Menschen für das Thema Warnung stärker zu sensibilisieren und ihnen Informationen zu Hintergründen und Abläufen sowie den verschiedenen Warnkanälen an die Hand zu geben. Dieses Ziel konnte erreicht werden. Dank einer breiten Medienkampagne haben sich beispielsweise die Nutzerzahlen der Warn-App NINA positiv entwickelt. Mit Stand 17. September 2020 hat NINA rund 9 Mio. Nutzer. Seit dem 1. September 2020 konnte NINA einen Zuwachs von mehr als 1,4 Mio. Nutzern verzeichnen. Alleine vom 10. September auf den 11. September – also nach dem Warntag – gab es einen Zuwachs von rund 571.300 Nutzern.

Bezüglich der Erfahrungen mit anderen Kanälen als Sirenen und Warn-Apps teilt das BBK auf Nachfrage mit, dass es durch die Zusammenarbeit des BBKs mit dem Deutschlandradio erstmalig gelang, Warnmeldungen auch im digitalen Übertragungsnetz des bundesweiten Multiplexes im Rahmen einer bundesweiten Probewarnung zu nutzen. Hierbei wurde im DAB+-Netz auch eine Testfunktion der

Emergency Warning Funktionalität (EWF) erprobt. Laut BBK ist die Auswertung noch nicht abgeschlossen, erste Rückmeldungen deuten jedoch auf einen überwiegend positiven Verlauf hin.

Mit technisch bedingten zeichenbegrenzten Inhalten wurde die Probewarnung auch bundesweit an Betreiber digitaler Stadtinformationstafeln gesandt. Nach Auskunft der Betreiber wurde an circa 5.700 Standorten bundesweit die Probewarnung angezeigt.

Auch die Deutsche Bahn AG wurde in den Warntag einbezogen. Die Probewarnung wurde im geplanten Zeitfenster an den circa 300 Bahnhöfen auf den Anzeigetafeln angezeigt. In Baden-Württemberg wurde beispielsweise an den Bahnhöfen in Mannheim, Stuttgart und Karlsruhe am Warntag der Text „In Deutschland findet heute der Warntag 2020 mit einem bundesweiten Probealarm für alle Warnmittel statt. Es besteht keine Gefahr für die Bevölkerung“ als Lauftext in die Fahrgastinformationsanlagen eingespielt.

Das BBK weist allerdings darauf hin, dass es sich bei der dargestellten Analyse lediglich um einen Zwischenstand der Ergebnisse handelt. Da die Evaluation der Auslösung sehr komplex ist, ist diese für den Bereich der Warnmultiplikatoren noch nicht abgeschlossen.

Für das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration haben die Erkenntnisse des Warntags gezeigt, wie wichtig es ist, immer auch Redundanzen vorzuhalten, da kein technisches System zu hundert Prozent sicher ist. So gibt es im Falle eines Ausfalls des Modulare Warnsystems im Lagezentrum der Landesregierung die Möglichkeit, zur Warnung der Bevölkerung die Rundfunksender über den Verkehrswarndienst zu erreichen.

Über den Sonderinformationsdienst der Landesregierung, das sogenannten „Kriseninternet“ kann die Bevölkerung in einem Krisenfall oder bei einem größeren Schadensereignis im Land informiert werden, wenn die Webseiten der Ressorts durch eine Vielzahl von Zugriffen zusammenbrechen und dient in diesem Sinne als „back-up“, wenn andere Kommunikationskanäle nicht mehr zur Verfügung stehen.

9. wie die Landesregierung aktuell sicherstellen kann, dass im Fall einer Katastrophe die Bevölkerung in Baden-Württemberg flächendeckend gewarnt wird;

10. welche Maßnahmen sie ergreift, um den Zustand zu erreichen, dass die Bevölkerung in Baden-Württemberg im Fall einer Katastrophe flächendeckend gewarnt werden kann und bis wann dies der Fall sein wird.

Zu 9. und 10.:

Das Modulare Warnsystem und die Warn-App NINA haben sich bei einer Vielzahl von Gefahrenlagen in Baden-Württemberg sehr bewährt. Daher setzt die Landesregierung auch zukünftig zur flächendeckenden Warnung der Bevölkerung auf MoWaS und die verschiedenen angeschlossenen Warnmittel wie beispielsweise Warn-Apps. Das im gesamten Bundesgebiet verfügbare Modulare Warnsystem wird seit Oktober 2016 flächendeckend in Baden-Württemberg zur Warnung der Bevölkerung eingesetzt. Über das Modulare Warnsystem können mit nur einer Eingabe eine Vielzahl von Warnmitteln und Warnmedien wie Rundfunk- und Fernsehstationen, Onlinemedien, Warn-Apps wie NINA sowie digitale Werbetafeln angesteuert werden. Alleine in diesem Jahr wurden von baden-württembergischen Behörden mit Stand 17. September 2020 139 Meldungen über MoWaS ausgelöst, davon 91 Warnmeldungen und 48 Aktualisierungen von bestehenden Warnmeldungen.

Wie bereits in der Antwort zur Frage 8 dargestellt, werden darüber hinaus die redundanten Systeme zur Warnung der Bevölkerung im Krisen- und Ereignisfall vorgehalten.

Die Herausforderung beim Thema Warnung der Bevölkerung in der heutigen Zeit und vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels besteht darin, in einer heterogenen und stark individualisierten Gesellschaft möglichst viele Menschen in

den unterschiedlichen Lebenssituationen (Arbeitsplatz, Freizeit, Familie, während Auto- und Bahnfahrten usw.) und mit unterschiedlichen Lebensgewohnheiten und -entwürfen (nur Radiohörer, Smartphone-Nutzer usw.) mit Warnmeldungen und entsprechenden Informationen und Handlungsempfehlungen zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund genügt es nicht mehr, nur auf ein Warnmittel wie beispielsweise Sirenen, Apps oder Radiodurchsagen als alleiniges Mittel der Wahl zu setzen. Vielmehr ist es entscheidend, einen sogenannten „Warmmix“ darauf auszurichten, möglichst viele Menschen in den unterschiedlichsten Lebenskontexten zu erreichen. Es kommt darauf an, möglichst viele Menschen über verschiedene Kanäle in ihrer jeweiligen Lebenssituation zu erreichen. Genau dies ist die Philosophie des Modularen Warnsystems.

Warnung der Bevölkerung muss sich immer auch an neuen gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen orientieren und diese bei der Weiterentwicklung berücksichtigen. Deshalb beteiligt sich das Land Baden-Württemberg aktiv am von der EU geförderte Bund-Länder-Projekt „Warnung der Bevölkerung“, mit dem beispielsweise die webbasierten Oberflächen des Modularen Warnsystems entwickelt und den Stadt- und Landkreisen in einer dreijährigen Test- und Evaluationsphase kostenfrei zur Verfügung gestellt wurde. Darüber hinaus wurde in diesem Projekt der Anschluss weiterer Warnmittel wie der digitaler Stadtwerbetafeln, des Digitalradios sowie auch der Anschluss von Sirenen vorangebracht sowie sozialwissenschaftliche und psychologische Aspekte und Erkenntnisse erhoben und bei der Weiterentwicklung der Warnung der Bevölkerung berücksichtigt.

Zudem wurden im Rahmen dieses Projekts die beiden Städte Mannheim und Ludwigshafen als bundesweite Pilotregion für die Erarbeitung eines lokalen Warnkonzepts ausgewählt. Ziel dieses Teilprojekts im Rahmen des Bund-Länder-Projekts „Warnung der Bevölkerung“ ist es, die aktuellen Leitlinien und Forschungsergebnisse zum Thema Warnung auf die Kommunen zu übertragen und konkrete Empfehlungen zur Umsetzung zu geben. Am Ende soll ein bundesweites Musterkonzept als Vorlage für andere Städte und Gemeinden erstellt werden. Die Bewerbung der beiden Städte geht maßgeblich auf die Initiative des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zurück. Die Städte Mannheim und Ludwigshafen eignen sich sehr gut als Modellregion, da das Gefahrenpotenzial, die gemischte Bevölkerungsstruktur mit hohem Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, große Erfahrung im Bereich Warnung und vor allem die länderübergreifende Kooperation beispielhaft sind.

In Vertretung

Klenk

Staatssekretär