

Einfache Anfrage Müller-St.Gallen vom 26. Juli 2021

Ist die Notrufannahme jederzeit gesichert?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 26. Oktober 2021

Jascha Müller-St.Gallen erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 26. Juli 2021 nach dem Ausfall der Notrufdienste in der Nacht vom 8. auf den 9. Juli 2021 und stellt ergänzend auch verschiedene Fragen zu Stromausfall und Sicherstellung der Stromversorgung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Ausfälle bei den Notrufdiensten sind sehr schwerwiegende Pannen und für die Regierung nicht akzeptabel. Die Regierung räumt diesem Thema höchste Priorität ein; sie setzt sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten für null Fehlertoleranz ein.

Der Ablauf eines Notrufs ist komplex und lässt sich chronologisch wie folgt beschreiben:

- (1) Die Bürgerin oder der Bürger wählt eine Notrufnummer (112, 117, 118 oder 144).
- (2) Sämtliche Notrufe von allen Telefonieanbietern in der Schweiz (rund 200) werden an die nationale Notrufplattform weitergeleitet und geografisch aufgelöst.
- (3) Der geografisch aufgelöste Notruf wird an die zuständige Notrufzentrale weitergeleitet.
- (4) Die zuständige Notrufzentrale nimmt den Notruf auf dem definierten Weg entgegen und bearbeitet ihn.

Ausfälle bei den Notrufdiensten sind aus verschiedenen Gründen möglich – auch, aber nicht nur bei Stromausfall. So war für den Ausfall der Notrufdienste in der Nacht vom 8. auf den 9. Juli 2021 kein Stromausfall ursächlich, sondern ein gemäss Swisscom «unvorhergesehenes aufgetretenes Fehlverhalten nach Wartungsarbeiten an einer Plattform in einem Rechenzentrum».

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Weg eines Notrufs von Bürgerin und Bürger über die Notrufplattform bis zur Zustellung an die zuständige Notrufzentrale fällt in die Zuständigkeit des Bundes und der Telefonieanbieter. In die Zuständigkeit des Kantons fällt ausschliesslich die «Entgegennahme des Notrufs von der Notrufplattform und dessen Abarbeitung durch die kantonale Notrufzentrale».

Falls die Notrufnummern (112, 117, 118 oder 144) wie in der Nacht vom 8. auf den 9. Juli 2021 ausfallen, funktioniert der beschriebene Ablauf nicht mehr. Damit der Notruf dennoch sichergestellt werden kann, werden von den Kantonen alternative Telefonnummern für den Notruf verwendet. Die Bürgerinnen und Bürger können bzw. müssen dann mit diesen von ihrem Kanton angegebenen alternativen Telefonnummern einen Notruf auslösen. Der so abgesetzte Notruf geht dann direkt zur kantonalen Notrufzentrale (KNZ) und kann von ihr abgearbeitet werden. Mit alternativen Telefonnummern können die – aus welchen Gründen auch immer – ausgefallenen Notrufdienste umgangen werden.

Ohne Strom (und bei leerem Akku) funktionieren Festnetz und Handy nicht mehr und es kann kein telefonischer Notruf von der Bevölkerung mehr abgesetzt werden. Abhilfe können auch in diesen Fällen die neuen Notfalltreffpunkte (NTP) schaffen (vgl. auch Ziff. 4).

2. Die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie (Art. 27 und Art. 26 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) der Unternehmen gelten auch bei der Risiko- und Störungsvorsorge und -bewältigung. Dem Staat kommt – auch hinsichtlich des Aufzeigens, welche Auswirkungen und Folgen ein Stromausfall auf die Wirtschaft bzw. auf einzelne Unternehmen hat – eine subsidiäre Rolle zu.

Es liegt grundsätzlich in der Eigenverantwortung der Unternehmen, sich mit einem betrieblichen Kontinuitätsmanagement (Business Continuity Management [BCM]) auf Risiken und Störungen vorzubereiten. Zu den Risiken gehören auch «Stromausfall» und «Strommangellage».

Eine Strommangellage ist neben der Pandemie die grösste Gefahr für die Versorgung der Schweiz. Die Pandemie hat eindrücklich gezeigt, wie wichtig es ist, sich so gut wie möglich auf Krisen vorzubereiten. Sollte der Strom im Land knapp werden, ist die Schweiz auf die Unterstützung aller Stromkunden angewiesen. Das trifft vor allem auf die Unternehmen als grosse Konsumenten zu. Die Kampagne der Organisation für Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) ist daher am 30. September 2021 gestartet.¹ Dazu gehört auch ein Informationsbrief an die rund 30'000 Strom-Grossverbraucher, über den die «NZZ am Sonntag» vom 17. Oktober 2021 berichtete und der zurzeit verschickt wird.

Bei einer Strommangellage handelt es sich um eine «schwere Mangellage» nach Art. 102 BV, in welcher der Bund für die Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern wie Strom zuständig ist. Der Bund ordnet bei einer Strommangellage Bewirtschaftungsmassnahmen an, die das Gleichgewicht zwischen Stromproduktion und Stromverbrauch auf reduziertem Niveau sicherstellen sollen. Dabei folgt der Bund stets dem Subsidiaritätsprinzip und greift nur so weit ins wirtschaftliche Gefüge ein, wie dies zur Bewältigung einer Krise unbedingt notwendig ist. Auf Anweisung der wirtschaftlichen Landesversorgung bereitet OSTRAL Bewirtschaftungsmassnahmen vor und setzt sie beim Eintreten einer Strommangellage um. Der «Strom-Ratgeber Wirtschaft» des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) sowie die Broschüre «Eine gute Vorbereitung lohnt sich» der OSTRAL unterstützen dabei die Unternehmen, sich auf die genannten Risiken vorzubereiten²; ebenso dessen Publikation «Unternehmenserfolg nachhaltig sichern – auch im Krisenfall»³.

Auch bei den Kritischen Infrastrukturen (KI) gelten die Grundsätze der Eigenverantwortung und Subsidiarität. Seit dem Jahr 2014 steht das Amt für Militär und Zivilschutz (AfMZ) mit Betreibern von KI, die von besonderer Bedeutung für den Kanton St.Gallen sind, in regelmässigem Kontakt – auch zum Thema «Stromversorgung». Verbindliche Vorgaben können dabei keine gemacht werden, da heute noch die gesetzlichen Grundlagen für sektorübergreifende verbindliche Vorgaben fehlen, was von der Regierung als Mangel erachtet wird. Die Regierung setzt sich daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auf Bundesebene ein (vgl. auch Ziff. 5).

- 3./4. Zur Sicherung der Stromversorgung im Allgemeinen wird auf die Antwort der Regierung vom 27. Juli 2021 auf die Interpellation 51.21.04 «Ohne Strom geht es nicht – und immer weniger» verwiesen. Im Sinn einer Aktualisierung wird darauf hingewiesen, dass der Bundesrat die Vorsorgeplanung für Stromversorgungssicherheit vorantreibt. So hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Bundesrat an dessen Sitzung

¹ <https://www.ostral.ch/de/informationen-fuer-grossverbraucher>.

² Vgl. https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/themen/energie/elektrizitaet/strom-ratgeber/vorbereitungsmassnahmen_und_verhaltenshinweise.html und <https://www.ostral.ch/de/informationen-fuer-grossverbraucher>.

³ https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-09/Broschure_Wirtschaft_D.pdf

vom 13. Oktober 2021 über zwei Berichte zum Thema Versorgungssicherheit im Strombereich informiert. Der erste Bericht wurde von der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom) zusammen mit Swissgrid erstellt. Er beschreibt Massnahmen, mit denen die Netz- und Versorgungssicherheit kurz- bis mittelfristig erhöht werden können.⁴ Der zweite Bericht analysiert die Auswirkungen von verschiedenen Zusammenarbeitsszenarien zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Die Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Die Berichte dienen dem Bundesrat dazu, die weiteren Schritte zur Stärkung der Versorgungssicherheit vorzubereiten. Der Bundesrat hat die EiCom bereits eingeladen, bis November 2021 ein «Konzept Spitzenlast-Gaskraftwerk» auszuarbeiten. Das UVEK wird zudem dem Bundesrat bis Ende 2021 eine Analyse des Stromeffizienz-Potenzials bis 2025 vorlegen.⁵

Die KNZ ist bei der Kantonspolizei St.Gallen angesiedelt. Bei der Migration der Telefonie-Systeme der Notrufzentrale auf Voice over IP (VoIP) wurden mögliche Ausfallszenarien konzipiert und umgesetzt. Dank diesen Notfallkonzepten war die KNZ von den Störungen im Jahr 2020 gar nicht bzw. nur marginal betroffen, jedoch viele andere Notrufzentralen schon. Beim jüngsten Ausfall konnten innerhalb von 15 Minuten alternative Telefonnummern geschaltet und veröffentlicht werden und dadurch bereits wieder Notrufe entgegengenommen bzw. die nicht vollständig durchgestellten Anrufe zurückgerufen werden.

Die Kantonspolizei St.Gallen hat in einem ausführlichen Bericht auch wiederum den jüngsten Störfall analysiert und insgesamt sechs Handlungsfelder bzw. Verbesserungsmassnahmen identifiziert. Dieser Bericht wird nun über die bestehende Notruf-Arbeitsgruppe eingespeist, um so eine gesamtschweizerische Lösungsarchitektur zusammen mit dem Regulator (Bundesamt für Kommunikation [BAKOM]) sowie dem aktuellen Betreiber (Swisscom) zu erwirken.

Innerhalb der Kantonspolizei St.Gallen ist der Funk (Polycom) das primäre Aufgebots- und Kommunikationsmittel, d.h. die Alarmierung und Disposition von Polizeipatrouillen ist so zu jeder Zeit möglich. Durch die integrierte Zentrale werden auch Feuerwehr- und Sanitätseinsätze disponiert, wobei auch dieses Alarmierungsmittel (eAlarm-Service der Swisscom) ununterbrochen zur Verfügung stand.

Zu erwähnen ist, dass in der betroffenen Nacht schweizweit unwetterartige Regenfälle niedergingen, weshalb der diensthabende Pikettoffizier der Kantonspolizei St.Gallen richtigerweise sofort entschieden hat, die Feuerwehrdepots besetzen zu lassen und dies auch über die Medien kommunizieren liess. So bestand nebst der Erreichbarkeit der Notrufzentrale gar ein zweiter Weg, Hilfe anfordern zu können (vornehmlich gemeint für unwetterbezogene Einsätze wie vollgelaufene Keller, umgestürzte Bäume usw.). Dank dieser Massnahme wäre es zudem auch noch möglich gewesen, die Hilfe bei zu vielen gleichzeitigen Notrufen sicherzustellen und die Hilfsfristen zu verkürzen.

Aktuell wird im Kanton das Projekt Notfalltreffpunkte (NTP) umgesetzt. NTP werden von den regionalen Zivilschutzorganisationen betrieben mit allfälliger Unterstützung der Feuerwehren und dienen im Ereignisfall, unter anderem, für die Bevölkerung als Anlaufstelle für die Meldung von Notfällen. Jeder NTP ist mit einem Notstromaggregat sowie Polycom-Funkgerät ausgerüstet. Der Kanton verfügt ab dem 1. September 2021 über 166 NTP. Im dritten Quar-

⁴ Abrufbar unter <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/dokumentation/berichte-und-studien.html>.

⁵ Zum Ganzen vgl. auch <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85447.html>.

tal 2021 wurden diese dauerhaft mittels Signaltafeln offiziell gekennzeichnet. Die Inbetriebnahme wurde von einer Medienveranstaltung begleitet, Broschüren an alle Haushalte verteilt und die Koordinaten aller NTP auf der Webseite www.nofalltreffpunkt.ch aufgeschaltet.⁶

Auch die Kommunikation der KNZ mit den Einsatzorganisationen erfolgt über Polycom. Das Polycom-Netz ist weitgehend gehärtet und verfügt über eine Stromautonomie von wenigstens 72 Stunden. Aus den Erkenntnissen der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU14) wurde die Notstromsituation bei den Gebäuden der Kantonspolizei St.Gallen für den Fall einer Strommangellage aufgerüstet. Die Alarmierung der Feuerwehren erfolgt primär über Pager und sekundär über das Mobilnetz (SMS und Voice). Die Basisstationen des Pagernetzes weisen eine Autonomie von ein bis vier Stunden auf. Die für die Alarmierung der Feuerwehren verantwortliche Gebäudeversicherung St.Gallen (GVSG) hat ein Konzept zur Notalarmierung der Feuerwehren erstellt. Das Konzept wurde in der ersten Jahreshälfte dem Verwaltungsrat der GVSG unterbreitet und ist nun in Umsetzung. Mit dem Notsystem werden die Feuerwehren autonom und im Fall eines Stromausfalls automatisch alarmiert. Es wird überprüft, ob sich auch die regionalen Zivilschutzorganisationen diesem System anschliessen können.

5. Die Kommunikationsinfrastruktur, die alle Verwaltungsstellen von Gemeinden und Kanton verbindet und den elektronischen Informationsaustausch zwischen diesen gewährleistet, wurde an den Verbindungsstellen mit 72-Stunden-Notstrom-Infrastruktur ausgerüstet und überprüft. Die neuen Rechenzentren der Abraxas verfügen über eine autarke Generator-Stromversorgung bis 72 Stunden. Diese wird gemäss den Anforderungen nach der Norm ISO 27001 laufend überprüft. Die KNZ, aber auch die Stützpunkte der Kantonspolizei sowie die Standorte des Kantonalen Führungsstabes (KFS) und der Regionalen Führungsstäbe (RFS) sind mit einer Notstrom-Infrastruktur ausgerüstet. In einer Strommangellage ist der Betrieb somit unterbruchsfrei sichergestellt. Die Standorte der Kantonalen Verwaltung und der Gemeindeverwaltungen sind in der Regel nicht mit einer Notstrom-Versorgung ausgerüstet. Der Betrieb der lokalen Infrastruktur ist in einer Strommangellage nur teilweise gewährleistet. Eine Analyse zur Notstromversorgung von Verwaltungseinheiten ist zurzeit in Planung (vgl. Antwort der Regierung vom 27. Juli 2021 auf die Interpellation 51.21.04 «Ohne Strom geht es nicht – und immer weniger» [Ziff 2./3.]).

Zur Reduktion des Stromverbrauchs sieht das BWL verschiedene Massnahmen vor, die bereits in der Antwort der Regierung vom 27. Juli 2021 auf die Interpellation 51.21.04 «Ohne Strom geht es nicht – und immer weniger» aufgeführt sind (Ziff. 6). Darauf wird verwiesen.

Für die Betreiber von KI ergeben sich die Vorgaben und Auflagen insbesondere aus den sektoriellen Fachgesetzgebungen (in den Sektoren Energie, Verkehr, Finanzen usw.). Die Betreiber von KI müssen bzw. sollten ihre Resilienz überprüfen und verbessern, beispielsweise gestützt auf einen Leitfaden, der auf Bundesebene (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) zu diesem Zweck für Betreiber von KI erstellt wurde. Auf Grund der Tatsache, dass weder auf nationaler noch kantonaler Ebene hierzu eine Rechtsverbindlichkeit besteht, ergibt sich die Herausforderung, dass die Überprüfung und Verbesserung der Resilienz der KI auf der Initiative und Eigenverantwortung der Betreiber basiert. Die sektorspezifischen Fach-, Aufsichts- und Regulierungsbehörden sind gefordert, gemeinsam zu überprüfen, ob die Vorkehrungen ausreichend sind. Zu diesem Zweck erstellt der Kanton St.Gallen zurzeit eine Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen.

⁶ <https://www.sg.ch/sicherheit/militaer-zivilschutz/bevoelkerungsschutz0/koordinationsstelle-bevoelkerungsschutz.html>.

6. Zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Schlussbericht SVU 14 wird auf die Antwort der Regierung vom 27. Juli 2021 auf die Interpellation 51.21.04 «Ohne Strom geht es nicht – und immer weniger» verwiesen (Ziff. 2./3.)