



BABS
Direktion
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern

Zürich, 15. November 2016

Bericht zur Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz; Konsultation des BABS

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der eingangs erwähnten Vernehmlassung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS.

Tag und Nacht sorgen die Einsatzkräfte der Behörden für Rettung und Sicherheit (BORS) von Schweizer Städten für den Schutz der Bevölkerung. Dabei sind sie auf Kommunikationsmittel angewiesen, die in allen Lagen funktionstüchtig sind; zudem sind zur strategischen Führung in ausserordentlichen Lagen wie Katastrophen verlässliche Kanäle unabdingbar. Die KSSD hat die vorliegende Auslegeordnung zu Telekommunikationsvorhaben und ihrer Priorisierung daher mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Wir begrüssen es, wenn der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten Massnahmen zur Sicherstellung der Kommunikation im Ereignisfall über Stadt-, Kantons- und auch Landesgrenzen hinaus plant und umsetzt.

Schweizer Städte sind aufgrund ihrer hohen Bevölkerungsdichte und verletzlichen Infrastruktur von den im Bericht genannten Gefahren (Naturkatastrophen wie zum Beispiel Erdbeben oder Hochwasser, Terroranschläge, Stromausfälle, Pandemien) besonders betroffen. Die Einsatzkräfte der städtischen Behörden für Rettung und Sicherheit (BORS) leisten aber auch im Alltag einen zentralen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung. Die KSSD beantragt, dass der Bund und namentlich das BABS zukünftige Systeme in diesem Bereich in enger Zusammenarbeit nicht nur mit den Kantonen, sondern auch mit den Städten sowie den Fachstellen der BORS plant und umsetzt. So kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Gemeinden und Kantone, welche als Hauptnutzer verantwortlich zeichnen, in ausreichendem Masse berücksichtigt werden.



Vor diesem Hintergrund äussert sich die KSSD zu folgenden Punkten:

Priorisierung

Unbestritten ist die Wichtigkeit des Werterhalts des Systems POLYCOM. Massnahmen hierzu sind bereits veranlasst.

Aus Sicht der KSSD ist zudem die Einführung eines drahtlosen Breitbandnetzwerkes (dBBK) für die BORS mit höchster Priorität voranzutreiben, da hier der grösste Nutzen absehbar ist. Viele BORS nutzen im mobilen Einsatz heute Smartphones, Tablets und Notebooks und sind in rasch zunehmendem Mass auf diese Mittel angewiesen. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen, so dass in Zukunft Einsätze ohne elektronische Hilfsmittel und Kommunikationsmöglichkeiten nur noch schwer oder nicht mehr möglich sein werden. Heute basieren die BORS auf den Netzen der kommerziellen Anbieter. Die Erfahrung zeigt, dass diese bereits bei grösseren Anlässen schnell an ihre Kapazitätsgrenzen stossen und der Datenaustausch massiv verlangsamt wird oder im Extremfall ganz zum Erliegen kommt. Mehrmals pro Jahr beklagen die Einsatzkräfte der Stadt Zürich diverse Ausfälle der mobilen Versorgung. Der bestehende Engpass liegt dabei zwischen der Mobilfunkantenne und dem Smartphone und nicht auf den Zubringerleitungen.

Zu unterstützen ist die im Bericht enthaltene Feststellung (S. 26), dass die Sicherstellung des für dBBK benötigten Frequenzspektrums zentral ist. Es ist wichtig, dass das BAKOM die erforderlichen Frequenzbereiche reserviert und der Nutzung durch die BORS zuführt. Es muss berücksichtigt werden, dass die Systeme so ausgebildet werden, dass bei Bedarf (bspw. bei Grossveranstaltungen) zusätzliche lokale Netze in ein übergeordnetes Netz integriert werden können.

Die KSSD beantragt, dass Vertretungen der Städte, welche die grösste Nutzergruppe stellen und voraussichtlich am meisten zu den Kosten beizutragen haben, direkt in die Verhandlungen mit dem BAKOM einbezogen werden.

Folgende Varianten sind vertieft zu prüfen und umzusetzen:

- **Erweiterte Realisierungsvariante B:** Gemeinsamer Betrieb von privaten Mobilfunkanbietern zusammen mit den BORS. Dabei sollen intensive Nutzer auf kleinem Raum (z.B. Städte) eigene lokale und idealerweise mobile Infrastrukturen in ein übergeordnetes Netz integrieren können. Zu diesem Zweck ist es aber zwingend, dass der Bund die entsprechenden technischen Rahmenbedingungen festlegt und soweit nötig Kernsysteme bereitstellt. Diese Variante ermöglicht es auch, das System kostenoptimiert aufwachsen zu lassen, indem Investitionen nur dort getätigt werden, wo ein echter Mehrnutzen entsteht.
- **Zuständigkeitsvariante 3:** Da sich die Struktur von POLYCOM und dBBK ähneln, sollte auch der gleiche Ansatz bezüglich Zuständigkeit angewendet werden. Er hat sich bei POLYCOM in den letzten 15 Jahren bewährt.

Zur Realisierung eines festen, sicheren Datenverbundnetzes (SDVN) erlauben wir uns folgende Hinweise. Bei der Umsetzung wäre darauf zu achten, dass es auch im Alltag zum Einsatz kommen kann. Für die Städte ist die Nutzung eines solchen Systems weniger von Bedeutung. Ein solches Netz wäre primär für die Vernetzung von Senderstandorten und Basisinfrastrukturen relevant. Die KSSD vertritt



die Ansicht, dass für die Realisierung von dBBK nicht zwingend ein SDVN vorhanden sein muss. Eine Vernetzung der Senderstandorte kann auch über andere Netze (bspw. KomBV-KTV, Mietleitungen) erfolgen. Beim vom BABS erwähnten Szenario eines Erdbebens ist aufgrund der Geländeverschiebung eine Beeinträchtigung des SDVN möglich, welches gerade in solchen Situationen zuverlässig funktionieren soll. Die KSSD regt an, unter dem Aspekt der Priorisierung des dBBK die Verwendung des SDVN kritisch zu hinterfragen, insbesondere auch die extrem hohen Anforderungen an die Verfügbarkeit. Alternativen (u.a. Mietleitungen) sind aufzuzeigen und diese sind – allenfalls auch mit Abstrichen an die Verfügbarkeit – zu prüfen. Für die Übertragung von Daten die heute mit VULPUS übermittelt werden, erscheint eine SDVN-Lösung überdimensioniert.

Die allenfalls vorhandene Finanzierungslücke kann durch kosteneffiziente Lösungen im Bereich VULPUS-Ersatz und POLYDATA kompensiert werden. Es ist nicht einzusehen, dass ein Meldungsvermittlungssystem als VULPUS-Ersatz, das auf einem sicheren und hochverfügbaren Netzwerk SDVN basieren kann, 25 Mio. einmalige und 3–4 Mio. Franken wiederkehrende Kosten verursacht (S. 22).

Lageverbund

Auch die KSSD gewichtet das Bedürfnis einer gemeinsamen Lagedarstellung hoch. Diese wird vor allem bei grossflächigen Ereignissen (z.B. Hochwasser) immer wichtiger, um eine abgestimmte Ereignisbewältigung sicherzustellen. Leider äussert sich der Bericht nicht dazu, wie die verschiedenen Führungsstufen mit welchen Informationsgehalten versorgt werden müssen. Die tatsächlich sehr unterschiedlichen Anforderungen können nur schwer über ein einheitliches System abgedeckt werden. Die vom BABS skizzierte Lösung des Lageverbundes muss deshalb hinterfragt werden. Es bestehen heute bereits Lösungen (z.B. Lageführungs- und Informationssystem LAFIS) welche in für die Städte wertvoller Weise auf der taktischen und operativen Stufe erfolgreich angewendet werden. Da der Zugang zu den Informationen (zumeist besonders schützenswerte Daten) allerdings sehr restriktiv gehandhabt werden muss, ist eine Verdichtung der Informationen «nach oben» (Stufe Bund) sowie ein einfacher Zugriff auf Daten nicht einfach zu bewerkstelligen. Eine mehr oder weniger statische Dokumentenaustauschplattform ELD NAZ erfüllt andere Anforderungen als bspw. ein System wie LAFIS, welches u.a. in Echtzeit die geografische Lage von Einsatzkräften visualisiert. Bevor hier Entscheide gefällt werden können, sind daher weitere Vorarbeiten notwendig. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass das vorgeschlagene Konzept mit Standards und Schnittstellen zumindest für ein granulares Echtzeitsystem nicht realistisch ist. Gleichzeitig ist es zweifellos ein Bedürfnis, dass Lagedarstellungen nicht durch kantonale (System-)Grenzen behindert werden. Anzustreben ist die Variante A (eine einzige Lagesoftware für alle Partner).

Alarmierung

Die Möglichkeit eines örtlich begrenzten, allgemeinen Handyalarms ist gerade für städtische Gegebenheiten von grosser Bedeutung. Die KSSD empfiehlt, alternative Lösungen namentlich für Meldungen via CBS und SMS-Alarmierung mit den Providern zu prüfen und nicht passiv die Entwicklung abzuwarten.



Eine Alarmierungs-App, die nicht automatisch auf den Smartphones installiert und konfiguriert ist (u.a. für Push-Meldungen), wird auch mit aufwendigen Kampagnen keine weite Verbreitung erhalten; eine solche Lösung ist nicht nachhaltig. Die App «Alertswiss» eignet sich daher aus unserer Sicht kaum dazu, die Bevölkerung über Smartphones zu alarmieren und zu informieren, da eine breite Anwendung dieser App nicht realistisch ist. Die App macht allenfalls Sinn für spezifische Anwendungen, wie etwa die Nutzung durch Gehörlose. Es soll geprüft werden, ob als Träger der Informationen nicht vielmehr breit gestreute Apps (Meteo Schweiz, 20 Min, weitere) eingesetzt werden können.

Im Bericht wird die Erstalarmierung der Einsatzkräfte nicht thematisiert. Heute basiert die Alarmierung von Notfallorganisationen auf SMS, Sprachübermittlung, E-Mail und Paging. Da die Mobilnetze der bekannten Provider überlastet oder beeinträchtigt sein können, basieren viele Organisationen auf dem Paging, welches jedoch nur teilweise unabhängig von den kommerziellen Telekomanbietern funktioniert. Insbesondere beim Paging zeigt sich, dass die Abhängigkeit sich als heikel darstellt, da nur geringe Einflussmöglichkeiten seitens der BORS vorhanden sind. Durch den eingeschränkten Markt ist eine laufende Erneuerung nicht sichergestellt. Es sind vor allem die Nachteile der langen Übertragungsdauer sowie der fehlenden Rückmeldungen anzuführen, welche vor allem für die Alarmierung bei den Berufsfeuerwehren, aber auch für die Alarmierung von weiteren zeitkritischen Organisationen (Rettungsdienste, Notärzte usw.) von hoher Relevanz ist. Die Berücksichtigung des Referenzszenarios «Erdbeben» führt zur Einschätzung, dass bereits die Erstalarmierung problematisch sein könnte. Es soll angeregt werden, dass diese Thematik ebenfalls in zukünftigen Projekten berücksichtigt wird.

Weiteres Vorgehen

Eine Botschaft zur Verpflichtung eines Realisierungskredites für das Vorhaben SDVN/Polydata an den Bundesrat ist aus unserer Sicht zurzeit nicht zielführend, da die Finanzmittel in der Priorisierung möglicherweise falsch eingesetzt werden. Für die KSSD liegt der Mehrwert vor allem bei einem drahtlosen Breitbandnetzwerk und weniger am sicheren Datenverbundnetz SVDN.

In die weiteren Abklärungen des BABS sind zwingend auch die grösseren Städte zu integrieren. Die Städte bringen Erfahrungen in der Bewältigung von mittleren und grösseren Ereignissen ein, die von grossem Nutzen sein können. Auch wird u.E. verhindert, dass Lösungen entwickelt werden, die in der operativen Umsetzung geringen Mehrwert zeigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren
Co-Präsidentin Co-Präsident

Barbara Günthard-Maier

Richard Wolff



- Kopie:
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
 - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
 - Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
 - Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
 - Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
 - Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
 - Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen