

Beschluss Nr. 498/2021
Schwyz, 6. Juli 2021 / ju

Interpellation I 7/21: Katastrophen und Notlagen: Wie gut ist der Kanton Schwyz auf technische Gefährdungen vorbereitet?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 1. Februar 2021 haben die Kantonsräte Christian Grätzer und Reto Keller folgende Interpellation eingereicht:

«Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) hat am 26. November 2020 die Resultate der aktualisierten nationalen Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020» publiziert. Im Rahmen dieser Risikoanalyse hat das BABS untersucht, zu welchen Katastrophen und Notlagen es in der Schweiz kommen kann, mit welchen Schäden dabei gerechnet werden muss und wie häufig solche Schadensereignisse eintreten können. Insgesamt wurden 44 Gefährdungen aus den Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft auf das mögliche Schadensausmass und auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit analysiert, um das jeweilige Risiko zu bestimmen.»

Digitalisierung dürften Ausfälle von Strom, Mobilfunk und/oder Rechenzentren gar noch gravierendere Auswirkungen haben.

In Bezug auf die technischen Risiken «Strommangellage», «Ausfall des Mobilfunks», «Stromausfall» sowie «Ausfall Rechenzentrum» bitten wir den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Teilt der Regierungsrat die Risikoeinschätzung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) oder sind einzelne Risiken in Bezug auf den Kanton Schwyz anders zu beurteilen?*
- 2. Besteht in Bezug auf die erwähnten technischen Risiken je eine Vorsorgeplanung samt Notfallkonzepten, Einsatzplänen und Massnahmenkatalogen? In welchem Rhythmus werden diese überprüft und aktualisiert?*
- 3. Was sind die wichtigsten Eckpunkte und Eskalationsstufen der jeweiligen Notfallkonzepte bzw. Einsatzpläne (Alarmierung, Einsatz von Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen, Zuständigkeiten, Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen und mit der Privatwirtschaft, Aktivierung der Führungsstäbe)?*
- 4. Wie häufig und in welchem Umfang (Personal- und Ressourceneinsatz sowie Zeitdauer) führen die kantonalen Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen – allenfalls unter Einbezug der entsprechenden Organisationen der Nachbarkantone sowie des Bundes – (Verbund-) Übungen für den Katastrophenfall durch?*
- 5. Sind die erwähnten technischen Risiken Gegenstand der Aus- und Weiterbildungen der Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen?*
- 6. Der Kanton Schwyz hat letztmals im Jahr 2016 eine kantonale Risikoanalyse gemäss Leitfaden «KATAPLAN» durchgeführt («Gefährdungsanalyse Kanton Schwyz, datiert vom 29. März 2016»). Wann wird die nächste kantonale Risikoanalyse erfolgen?*
- 7. Hat der Kanton Vorkehrungen dafür getroffen, dass die kantonalen Behörden (namentlich die essentiellen Exekutivfunktionen sowie Blaulicht- und Bevölkerungsschutzorganisationen) in den erwähnten Notlagen einsatz- bzw. funktionsfähig bleiben (Business Continuity Management)?*
- 8. Erachtet es der Regierungsrat für notwendig, dass Private und Unternehmen – allenfalls unter gewissen Bedingungen – Vorkehrungen für die erwähnten Notlagen treffen (Selbstvorsorge)?*
- 9. Welchen Einfluss hat die neue Energiestrategie, wonach Strom vermehrt dezentral erzeugt wird, auf die Risiken «Strommangellage» und «Stromausfall»? Steigt durch die Dezentralisierung die Versorgungssicherheit (vermehrte Autarkie) oder sinkt dieselbe (komplexeres Stromnetz und Anfälligkeiten durch Cyberangriffe)?*
- 10. Erachtet der Regierungsrat die getroffenen Vorkehrungen bzw. die bestehende Vorsorgeplanung für ausreichend oder besteht – allenfalls auch aus Lehren der Corona-Pandemie – noch Nachholbedarf bzw. Verbesserungspotential?*

Wir bedanken uns beim gesamten Regierungsrat für die Beantwortung dieser Fragen.

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Unter der Leitung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) waren an der nationalen Risikoanalyse «Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020» (KNS) seit 2015 rund 140 Fachleute aus verschiedenen Bundesstellen, Kantonen und Gemeinden sowie aus Wirtschaft und Wissenschaft

beteiligt. Dabei wurden insgesamt 44 bevölkerungsschutzrelevante Gefährdungen systematisch auf ihr mögliches Schadensausmass sowie auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit respektive Plausibilität analysiert, um das Risiko zu bestimmen. Der Einbezug zahlreicher Fachleute in den Analyseprozess ermöglichte eine breite Abstützung der Resultate.

Die neue, nationale Risikoanalyse identifiziert eine langandauernde Strommangellage im Winter, eine Influenza-Pandemie sowie ein Ausfall des Mobilfunks als die drei grössten Risiken.

Alle drei Gefährdungen bergen hohes Schadenpotenzial bei gleichzeitig relativ hoher Eintrittswahrscheinlichkeit. Unverändert blieb gegenüber der Risikoanalyse von 2015 das Szenario der Influenza-Pandemie bei etwa gleicher Häufigkeit und gleichem Schadensausmass. Im Szenario Strommangellage konnte aufgrund der seit 2015 ergriffenen Massnahmen die Anzahl der erwarteten Personenschäden reduziert werden. Hingegen wurden die Konsequenzen der Strommangellage für Wirtschaft und Gesellschaft deutlich höher eingeschätzt als noch in der Analyse 2015. Diese Neubewertung basiert zum Teil auf den Erfahrungen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, die bereits im Frühjahr 2020 deutlich grössere wirtschaftliche und gesellschaftliche Beeinträchtigungen als prognostiziert zur Folge hatte. Der Ausfall von Mobilfunk als drittgrösstes Risiko wurde neu in den Katalog der Gefährdungen aufgenommen.

Daneben wurde eine Reihe von weiteren möglichen Katastrophen und Notlagen untersucht, welche ebenfalls ein relativ grosses Risiko darstellen. Die zehn grössten Risiken sind: 1. Strommangellage, 2. Grippe-Pandemie, 3. Ausfall Mobilfunk, 4. Hitzewelle, 5. Erdbeben, 6. Stromausfall, 7. Sturm, 8. Ausfall Rechenzentrum, 9. Andrang Schutzsuchender, 10. Trockenheit.

Die nationale Risikoanalyse »Katastrophen und Notlagen Schweiz« (KNS) und auch die »Gefährdungsanalyse Kanton Schwyz« sind wichtige Grundlagen für die systematische Planung von Massnahmen zur Vorbereitung auf Katastrophen und Notlagen. Politische Entscheidungsträger können anhand der Risikodiagramme eine Beurteilung vornehmen, welche Risiken zu tragen und welche zu reduzieren sind. Bundesstellen, die Kantone und zahlreiche Gemeinden verwenden die Erkenntnisse des Berichtes »Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020« für ihre eigenen Katastrophenvorbereitungen. Die KNS-Berichte und -Dossiers werden zudem auch für vorsorgliche Massnahmen beim Schutz kritischer Infrastrukturen verwendet.

2.2 Beantwortung der Fragen

1. Teilt der Regierungsrat die Risikoeinschätzung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) oder sind einzelne Risiken in Bezug auf den Kanton Schwyz anders zu beurteilen?

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung gemäss Bericht zur nationalen Risikoanalyse »Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020«. Mit Ausnahme des Szenarios »Ausfall des Mobilfunks« hat der Kanton Schwyz die besagten Gefährdungen auf seine Stufe heruntergebrochen und analysiert (Gefährdungsanalyse Kanton Schwyz 2016).

Der Ausfall des Mobilfunks und die daraus resultierenden Folgen für den Kanton Schwyz müssen noch entsprechend bearbeitet werden. Erste Erkenntnisse auf Stufe Bund haben gezeigt, dass zum Erhalt der landesweiten Einsatz-Kommunikation mittels Funksystem POLYCOM bei einem Zusammenbruch des Stromnetzes Massnahmen für die rund 270 Sendestandorte des Bundes notwendig sind. Damit die Stromautonomie für mehrere Tage gewährleistet werden kann, beantragte der Bundesrat anfangs 2021 einen entsprechenden Verpflichtungskredit von 36.5 Mio. Franken. Durch die hohe und immer noch steigende Abhängigkeit der Gesellschaft von IT-Mitteln, gepaart mit der Tendenz zum Einsatz von Standardprodukten, muss in Zukunft auch die flächendeckende Beeinträchtigung infolge zunehmender Cyberkriminalität in die Risikobetrachtung mit einbezogen werden.

2. *Besteht in Bezug auf die erwähnten technischen Risiken je eine Vorsorgeplanung samt Notfallkonzepten, Einsatzplänen und Massnahmenkatalogen? In welchem Rhythmus werden diese überprüft und aktualisiert?*

Bei allen dokumentierten und analysierten Gefährdungen, welche in der Risikoanalyse des Kantons Schwyz vorhanden sind, wurden die Aufgaben und Herausforderungen der beteiligten Organisationen definiert und die Erfolgsfaktoren der Ereignisbewältigung aufgezeigt.

Im Besonderen werden die Führungsprozesse sowie die Abläufe der Ereignisbewältigung an Übungen mit den Führungsstäben, Blaulichtorganisationen und dem Zivilschutz auf Stufe Kanton und Bezirke/Gemeinden geschult, überprüft und wenn nötig angepasst.

Die Absicherung gegen die erwähnten technischen Risiken kann aber nur punktuell vorgenommen werden. So verfügen Schlüsselsysteme (Führungsstandort Kantonaler Führungsstab KFS, Einsatzzentrale sowie Noteinsatzzentrale Kantonspolizei, IT-Rechenzentrum, POLYCOM-Schaltzentrale etc.) über eine Notstromversorgung, um sich gegen allfällige Stromausfälle zu schützen. Für Notfälle im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) bestehen in der Kantonalen Verwaltung Notfallhandbücher und Handlungsrichtlinien (RRB Nr. 448/2015 «Einbindung IKT in den Kantonalen Führungsstab»). Eine flächendeckende Absicherung lässt sich jedoch nicht realisieren. Daher konzentrieren sich die Notfallkonzepte auf die Aufrechterhaltung der Notkommunikation.

Für das Risiko der Strommangellage/Stromausfall und Ausfall der Telekommunikation wurde für die Bevölkerung im Kanton Schwyz das Konzept «Notfalltreffpunkte» in Zusammenarbeit mit den Gemeindeführungsstäben und den Feuerwehren/Zivilschutz als Vorsorgeplanung erarbeitet.

Diese Vorsorgeplanung ist grossmehrheitlich in den Gemeinden bereits umgesetzt. Die Konzepte und Planungen werden periodisch anlässlich von Übungen durch die betroffenen Organisationen oder durch die Stabstelle Katastrophenhilfe des Amtes für Militär, Feuer- und Zivilschutz (AMFZ) überprüft.

3. *Was sind die wichtigsten Eckpunkte und Eskalationsstufen der jeweiligen Notfallkonzepte bzw. Einsatzpläne (Alarmierung, Einsatz von Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen, Zuständigkeiten, Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen und mit der Privatwirtschaft, Aktivierung der Führungsstäbe)?*

Der wichtigste Eckpunkt und damit massgebender Erfolgsfaktor ist die Alarmierung der Einsatzorganisationen und Führungsstäbe, welche für den Bevölkerungsschutz relevant sind. Neben den heute etablierten Systemen der Alarmierung, die auf verschiedenen Kommunikationsnetzen stattfindet (IP, VOIP, Mobil, POCASAC, POLYCOM), wurden die Stützpunktfeuerwehren mit einem autarken Alarmierungssystem (strom- und netzausfallsicher) ausgerüstet. Zurzeit wird geprüft, ob dieses System bei allen Feuerwehren im Kanton Schwyz eingesetzt werden soll.

Zur Alarmierung der gesamten Bevölkerung in der letzten Notfallebene betreibt der Kanton Schwyz 110 stationäre und 59 mobile Sirenen (Allgemeiner Alarm und Wasseralarm). Diese wurden in den letzten Jahren aufgerüstet, notstromgeschützt und sind im Ereignisfall sowohl direkt vor Ort als auch über die Einsatzzentrale der Kantonspolizei via Polyalert, basierend auf dem Sicherheitsfunknetz Schweiz, POLYCOM, auszulösen. Auch diese Systeme werden periodisch getestet und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Unternehmungen (Wasserkraftwerkbetreiber etc.) geprüft.

4. *Wie häufig und in welchem Umfang (Personal- und Ressourceneinsatz sowie Zeitdauer) führen die kantonalen Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen – allenfalls unter Einbezug der entsprechenden Organisationen der Nachbarkantone sowie des Bundes – (Verbund-) Übungen für den Katastrophenfall durch?*

Alle vier bis fünf Jahre finden Sicherheitsverbandsübungen (SVU 2014 Strommangellage und Pandemie, SVU 2019 Terrorbedrohung Schweiz) mit den betroffenen Bundesstellen, den kantonalen Führungsstäben, den Blaulichtorganisationen, dem Zivilschutz und weiteren Organisationen

(je nach Übungsanlage) statt. Aktuell sind die Bundeskanzlei und das VBS daran, abgestützt mit den betroffenen Stellen der Kantone, dem Bundesrat eine neue Gesamtplanung grosser Übungen (2021–2029) vorzulegen. Der kantonale Führungsstab trainiert jährlich seine Prozesse und die Stabsarbeit unter Einbezug seiner Führungsunterstützung. Zudem führen die Blaulichtorganisationen und der Zivilschutz jährlich mehrere Einsatzübungen, zum Teil im Verbund, durch (wie bspw. die Verbundsübung KOLIBRI II im Frühjahr 2018). Es finden auch jährlich Gesamteinsatzleiter (GEL)-Übungen im Rettungsdreieck mit Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst statt.

5. *Sind die erwähnten technischen Risiken Gegenstand der Aus- und Weiterbildungen der Blaulicht- bzw. Bevölkerungsschutzorganisationen?*

Die erwähnten technischen Risiken werden im Rahmen der Übungsplanungen periodisch auf Stufe Führungsebenen der jeweiligen Organisationen geschult. Die Blaulichtorganisationen bilden ihre Angehörigen auf Kaderstufe jährlich in Kommunikation, Alarmierung, Führungsrhythmus, Aufgebotswesen und Verhalten bei technischen Ereignissen aus. Das Verhalten bei einem «längerdauernder Stromausfall» und bei einem «Netzausfall Telekommunikation» wurde mit den Gemeindeführungstäben und den Feuerwehren thematisiert und mittels Faktenblatt geregelt.

6. *Der Kanton Schwyz hat letztmals im Jahr 2016 eine kantonale Risikoanalyse gemäss Leitfaden «KATAPLAN» durchgeführt («Gefährdungsanalyse Kanton Schwyz», datiert vom 29. März 2016). Wann wird die nächste kantonale Risikoanalyse erfolgen?*

Die nächste Gefährdungsanalyse im Kanton Schwyz wird nach der Revision des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 16. März 2005 (SRSZ 512.100) sowie der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 29. November 2005 (SRSZ 512.111) erfolgen (Gesetzgebungsprogramm 2021–2022). Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Anpassung der Gefährdungsanalyse vom Kanton Schwyz in den kommenden Jahren überarbeitet und mit den aktuellen Gefährdungen (Ausfall Mobilfunk etc.) ergänzt wird.

7. *Hat der Kanton Vorkehrungen dafür getroffen, dass die kantonalen Behörden (namentlich die essentiellen Exekutivfunktionen sowie Blaulicht- und Bevölkerungsschutzorganisationen) in den erwähnten Notlagen einsatz- bzw. funktionsfähig bleiben (Business Continuity Management)?*

Auf Stufe politischer Entscheidungsträger (Regierungsrat), Kantonaler Führungsstab (KFS), Bevölkerungsschutz und Blaulichtorganisationen verfügen alle einsatzrelevanten Führungspersonen über eine Stellvertretung. Die Alarmierung dieser Personen ist redundant sichergestellt und wird periodisch getestet. Damit ist die Führung und Einsatzbewältigung einer Notlage sichergestellt. Erste Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie zeigen, dass die Führungs- und Einsatzorganisationen bei langandauernden Ereignissen vor grosse Herausforderungen gestellt werden. Hier gilt es aufgrund dieser Erfahrungen die allenfalls notwendigen Lehren zu ziehen.

Zudem wurde auf Stufe kantonaler Verwaltung seit 2020 ein Risikomanagement eingeführt, das aufzeigt, wie Risiken auf strategischer und prozessualer Verwaltungsebene gesteuert werden sollen. Die Verwaltungseinheiten unterhalten zu den wesentlichen, inhärenten Prozessrisiken wirksame Massnahmen und Kontrollen zu deren Einschränkung und steuern identifizierte Risiken mit entsprechenden Instrumenten zeitnah. Zu den Instrumenten zählen unter anderen Prozesskontrollen oder das interne Kontrollsystem (IKS) für das Risikomanagement.

8. *Erachtet es der Regierungsrat für notwendig, dass Private und Unternehmen – allenfalls unter gewissen Bedingungen – Vorkehrungen für die erwähnten Notlagen treffen (Selbstvorsorge)?*

Die Unternehmen stehen bei einem längeren Stromausfall in der Eigenverantwortung und haben dementsprechend auch in Eigenkompetenz Vorkehrungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Sicherstellung ihres Betriebes zu treffen. In diversen Betrieben und auch öffentlichen Institutionen existieren auch Notfallkonzepte mit entsprechenden Szenarien. Eine Gesamtübersicht zu den Vorbereitungen der Schwyzer Unternehmungen ist allerdings nicht vorhanden. Für Privathaushaltungen gibt es diesbezüglich keine Vorgaben, sondern nur Empfehlungen (Beispiel: Vorsorge und Notfallplanung über Alertswiss-App).

Anders verhält es sich mit systemrelevanten Unternehmungen auf Stufe Bund. Der Bund hat beispielsweise den Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) beauftragt, die notwendigen Vorbereitungen zur Bewältigung einer Strommangellage zu treffen. Der VSE hat zu diesem Zweck die Organisation für Stromversorgung in ausserordentlichen Lagen (OSTRAL) gebildet, die beim Eintreten einer Strommangellage auf Anweisung der wirtschaftlichen Landesvorsorge (WL) aktiv wird. Bei einer Strommangellage informiert der Bund die Bevölkerung und die Wirtschaft über die Lage. Dabei kann er zum freiwilligen Stromsparen aufrufen und konkrete Spartipps kommunizieren. Reichen die Einsparungen nicht aus, setzt der Bund per Verordnung Bewirtschaftungsmassnahmen in Kraft und informiert die Verbraucher über deren Ausgestaltung. Für diesen Fall hat die WL eine Palette von Massnahmen vorbereitet.

9. *Welchen Einfluss hat die neue Energiestrategie, wonach Strom vermehrt dezentral erzeugt wird, auf die Risiken «Strommangellage» und «Stromausfall»? Steigt durch die Dezentralisierung die Versorgungssicherheit (vermehrte Autarkie) oder sinkt dieselbe (komplexeres Stromnetz und Anfälligkeiten durch Cyberangriffe)?*

Eine länger andauernde Strommangellage im Kanton Schwyz wird als grosses Risiko mit einschneidenden Auswirkungen bewertet. Die Auswirkungen der Energiestrategie 2050 auf die Risiken «Strommangellage» und «Stromausfall» kann aus Sicht Kanton bzw. KFS zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Der Kanton Schwyz ist bei der Energieversorgung grundsätzlich nicht von einzelnen, dezentralen Stromproduzenten, sondern wie die ganze Schweiz vom grenzüberschreitenden Stromhandel bzw. von der zentralen Strombewirtschafterin Swissgrid abhängig. Der Einfluss des Kantons auf den Verlauf eines solchen Ereignisses ist daher sehr gering.

Der Bund hat den Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) beauftragt, die notwendigen Vorbereitungen zur Bewältigung einer Strommangellage zu treffen.

Die Swissgrid AG mit Standorten in Aarau und Prilly ist die Schweizer Übertragungsnetzbetreiberin. Sie untersteht der Aufsicht der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom). Gemäss Swissgrid trägt die enge Vermaschung mit dem europäischen Stromnetz – die Schweiz hat 41 grenzüberschreitende Leitungen – zur Netzstabilität bei. Je enger das Netz geknüpft ist, desto geringer sind die Auswirkungen auf die Stabilität, sofern ein Knoten reissen sollte.

Der Aufwand für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit für eine sichere und funktionierende Kommunikation wird in Zukunft noch steigen und entsprechende Ressourcen benötigen.

Der Bund hat in diesem Kontext im Jahr 2019 einen Verpflichtungskredit von 150 Mio. Franken für das nationale sichere Datenverbundsystem (SDVS) verabschiedet. Mit diesem sicheren System werden zukünftig Führungsstandorte von Bund und Kantonen und Betreiber von kritischen Infrastrukturen mit einem hochverfügbaren, geschützten Netzwerk verbunden.

10. Erachtet der Regierungsrat die getroffenen Vorkehrungen bzw. die bestehende Vorsorgeplanung für ausreichend oder besteht – allenfalls auch aus Lehren der Corona-Pandemie – noch Nachholbedarf bzw. Verbesserungspotential?

Die besagten technischen Szenarien sind nur ein Teil von mehreren Risiken, auf die sich der Kanton Schwyz, seine Verwaltung und seine Gemeinwesen mit den Führungs- und Einsatzorganisationen vorbereitet. Die aktuellen Führungs- und Einsatzstrukturen reichen für die Bewältigung der wesentlichen Risiken grundsätzlich aus. Die Vorkehrungen auf die aktuellen Gefährdungen werden laufend überprüft und wo notwendig angepasst. Auch die technischen Entwicklungen werden periodisch analysiert und den Bedürfnissen angepasst (z. B. Sanierung des geschützten Kommandoposten KFS, Beschaffung eines autarken Alarmierungssystems für die Feuerwehren, Werterhalt POLYCOM 2030, Einsatz von alternativen Kommunikationsmitteln für Tele- und Videokonferenzen, Aufbau der Kapazitäten für Homeoffice-Betrieb).

Nach der Bewältigung der aktuellen Corona-Pandemie wird auf Stufe Bund und Kanton kritisch zu prüfen sein, in welchen Bereichen Verbesserungen und Anpassungen sinnvoll oder notwendig sind (Überarbeitung des Pandemieplans Kanton Schwyz etc.).

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird beauftragt, die Antwort zur Interpellation im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Amt für Militär, Feuer- und Zivilschutz.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

