

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation 2020/263 von Markus Dudler: «Swisscom – Pannenserie geht weiter»

2020/263

vom 1. September 2020

#### 1. Text der Interpellation

Am 28. Mai 2020 reichte Markus Dudler die Interpellation 2020/263 «Swisscom – Pannenserie geht weiter» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Die Pannenserie, Ausfall des Telefonnetzes inklusive der wichtigen Notrufnummer in der Schweiz und auch in unserem Kanton geht im Jahr 2020 munter weiter. Das Vertrauen in die Swisscom und die ununterbrochene Verfügbarkeit der Notrufnummer ist nicht mehr zu 100% gegeben.*

Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragen zu beantworten:

- *Welchen Einfluss hatten die Pannen bei der Swisscom auf die Blaulichtorganisationen im Kanton Basel-Landschaft?*
- *Gab es durch die Pannen verursachten Schaden an Leib und Leben oder vermeidbare Sachschäden im Kanton Basel-Landschaft?*
- *Im Falle eines durch die Pannen verursachten Schadens an Leib und Leben oder auch vermeidbarem Sachschaden, welche Strafrechtlichen und Zivilrechtlichen Konsequenzen kann dies haben? Gibt es Anspruch auf Schadenersatz?*
- *Welche Massnahmen wurden bei den Pannenvorfällen von Seite des Kantons getroffen? Wie viele zusätzliche Arbeitsstunden wurden dabei von der Verwaltung geleistet?*
- *Welche Kostenfolgen hatten die Pannen der Swisscom für den Kanton Basel-Landschaft?*
- *Werden die durch die Panne entstandenen Aufwände der Swisscom in Rechnung gestellt?*
- *Was können die Baselbieter Regierung und der Landrat zur Verbesserung der Situation beitragen?*
- *Hat der Kanton irgendwelche Aufsichtsfunktion über die Swisscom und deren Leistungen?*
- *Welchen wirtschaftlichen Schaden verursachten die Pannen im Kanton Basel-Landschaft?*

## 2. Einleitende Bemerkungen

Im Jahr 2020 gab es sechs grossflächige Störungen bei der Swisscom. Diese Pannen verursachten ein grosses mediales und politisches Echo, da insbesondere auch die Notrufnummern von den Pannen betroffen waren.

## 3. Beantwortung der Fragen

1. *Welchen Einfluss hatten die Pannen bei der Swisscom auf die Blaulichtorganisationen im Kanton Basel-Landschaft?*

Die Feuerwehren sowie die Polizei waren von den Pannen kaum betroffen. Gemäss der Aufgebotskonzeption der BGV wird die Feuerwehr durch die Einsatzleitzentrale der Polizei Basel-Landschaft aufgeboden. Die Polizei hat in Zusammenarbeit mit der Zentralen Informatik ihre Notruftelefonie im September 2019 auf eine neue technische Grundlage (IP-Telefonie mit dynamischer Leitweglenkung) gebracht und dabei die Rückfallebenen neu realisiert. Durch diese technische Neuerung waren die Notrufnummern (112, 117, 118) im Kanton Basel-Landschaft nur einmal direkt durch die Pannen betroffen. Die erste Rückfallebene bildet dabei die Umschaltung auf das Sunrise-Netz und die zweite Rückfallebene die Umschaltung auf das Mobilnetz der Swisscom. Damit wird die Ausfallwahrscheinlichkeit reduziert. Dank dieser Massnahme waren die Notrufnummern 112, 117 und 118 jederzeit erreichbar, da eine automatische Umschaltung auf das Sunrise-Netz erfolgte. Auch das Feuerwehr-Inspektorat hat die möglichen Massnahmen, z.B. die redundante Alarmierung der Feuerwehr-Stützpunkte, schon seit über drei Jahren aktiv eingeleitet. Allerdings konnten anlässlich der Störungen die Anrufer, welche bei der Swisscom unter Vertrag stehen, keine Notrufe absetzen und damit auch die Blaulichtorganisationen nicht erreichen.

2. *Gab es durch die Pannen verursachten Schaden an Leib und Leben oder vermeidbare Sachschäden im Kanton Basel-Landschaft?*

Nach aktuellem Kenntnisstand gab es keine Schäden.

3. *Im Falle eines durch die Pannen verursachten Schaden an Leib und Leben oder auch vermeidbaren Sachschaden, welche Strafrechtlichen und Zivilrechtlichen Konsequenzen kann dies haben? Gibt es Anspruch auf Schadenersatz?*

Ganz allgemein kann ausgeführt werden, dass sich gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997 (TUG, SR 784.11) die Haftung der Unternehmung (= Swisscom), ihrer Organe und ihres Personals nach den Vorschriften des Privatrechts richten. Das Verantwortlichkeitsgesetz findet keine Anwendung. Hingegen findet das kantonale Gesetz über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz, SGS 105) dort Anwendung, wo der Schaden durch Kantonsmitarbeiter in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit verursacht worden sind (§ 3 Absatz 1 Haftungsgesetz).

Hinsichtlich der privatrechtlichen Verantwortlichkeit unterscheidet das Schweizerische Recht im Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Obligationenrecht [OR], SR 220) grundsätzlich zwischen vertraglicher (Art. 97 ff. OR) und ausservertraglicher Haftung (Art. 41 OR). Vertragliche Ansprüche können prinzipiell nur gegen jemanden geltend gemacht werden, mit dem man in einer vertraglichen Verbindung steht. Neben der Existenz eines Vertrags bedarf es zusätzlich einer Vertragsverletzung, eines Schadens, eines Kausalzusammenhangs sowie eines Verschuldens. Aufgrund der fehlenden vertraglichen Verbindung zwischen Fernmeldedienstleister und Geschädigtem kommt eine vertragliche Haftung für die o.g. Fragen demnach nicht in Betracht.

Ausservertragliche Ansprüche beziehen sich dagegen in den meisten Fällen auf Personenverletzungen und Sachbeschädigungen. Der Generaltatbestand von Artikel 41 OR besagt, dass ersatzpflichtig ist, wer durch Verschulden einem anderen widerrechtlich Schaden zufügt. Die allgemeinen Voraussetzungen der ausservertraglichen Haftpflicht bilden demnach der

Schaden, der Kausalzusammenhang, die Widerrechtlichkeit sowie das Verschulden des Schädigers. Eine ausservertragliche Haftung bei einer Pannenserie kann jedoch nicht leichthin angenommen werden, sondern die allgemeinen Voraussetzungen müssen unter den konkreten Sachverhalt subsumiert werden. Eine pauschale Haftbarkeit lässt sich demnach nicht ohne Weiteres herleiten, sondern es bedarf einer Einzelfallprüfung.

Zur Frage der strafrechtlichen Konsequenzen lässt sich festhalten, dass es – soweit ersichtlich – noch keine gerichtliche Kasuistik zu dieser Thematik gibt. Nebst den anwendbaren Bestimmungen im Strafgesetzbuch wurden im Fernmeldegesetz selbst ein Aufsichts- und Sanktionssystem implementiert. Gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) hat die Swisscom als Konzessionärin der Grundversorgung den Zugang zu Notrufdiensten zu erbringen. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) wacht gemäss Artikel 58 Absatz 1 FMG darüber, dass das Fernmeldegesetz einschliesslich der Ausführungsvorschriften und die Konzession eingehalten werden. Stellt die Aufsichtsbehörde eine Rechtsverletzung fest, so kann sie eine der in Artikel 58 Absatz 2 FMG aufgeführten Aufsichtsmassnahmen ergreifen. Sie kann insbesondere von der juristischen oder natürlichen Person verlangen, den Mangel zu beheben oder Massnahmen zu treffen, damit die Verletzung sich nicht wiederholt, verbunden mit einer entsprechenden Informationspflicht (Buchstabe a). Des Weiteren kann das BAKOM die Konzession durch Auflagen ergänzen (Buchstabe c), im schlimmsten Fall sogar einschränken, suspendieren, widerrufen oder entziehen (Buchstabe d). Ergänzend zu den Aufsichtsmassnahmen können den Unternehmen auch Verwaltungssanktionen in Form von Bussen auferlegt werden (Artikel 60 Absatz 1 FMG). Diese können bis zu zehn Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Umsatzes betragen. Aus dem Bericht des BAKOM an die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) vom 18. Juni 2020 ist ersichtlich, dass das BAKOM von der Swisscom an vier Besprechungen über die Ursachen der Störungen sowie über die seitens der Swisscom beabsichtigten Massnahmen vertieft informiert wurde und das BAKOM somit seiner Aufsichtspflicht nachkommt.

*4. Welche Massnahmen wurden bei den Pannenvorfällen von Seite des Kantons getroffen? Wie viele zusätzliche Arbeitsstunden wurden dabei von der Verwaltung geleistet?*

Wie bereits erwähnt, hat die Zentrale Informatik bereits vorgängig mit der Polizei Basel-Landschaft zwei Rückfallebenen für die Notrufe eingerichtet (u.a. zusätzlicher Provider, GSM-Netz). Die Zentrale Informatik hat ein temporäres Re-Routing für ausgehende Anrufe über den zweiten Provider eingerichtet, wobei ein zusätzlicher Aufwand von einer Stunde anfiel. Überdies fielen bei der Zentralen Informatik pro Ausfall ca. 2 Stunden an zusätzlichem Arbeitsaufwand für die Störungsmeldungen und Funktionskontrollen an. Beim ersten Netzausfall hat sich überdies der Kantonale Krisenstab (KKS) zweimal zu einem Abspracherapport mit der Polizei getroffen. Da sich das Netz rasch wieder stabilisiert hatte, mussten von Seiten des Krisenstabs keine weiteren Massnahmen ergriffen werden. Bei der jüngsten Panne wurde zudem seitens des Informationsdienstes des Krisenstabs eine AlertSwiss-Meldung verfasst und durch die Einsatzleitzentrale publiziert. Der beim Krisenstab angefallene Arbeitsaufwand beläuft sich auf insgesamt 10 Stunden. Von Seiten der Polizei wurde kantonal als auch gesamtschweizerisch (KKJPD/KKPKS) bei der Swisscom interveniert, da insbesondere bei der ersten Störung die Kommunikation der Swisscom mangelhaft war und die Einsatzleitzentralen nicht wussten, dass die Swisscom Probleme hatte, da auch diese vom Unterbruch tangiert war. Nach Bekanntwerden des Unterbruchs hat die Polizei Basel-Landschaft ihre Patrouillentätigkeit intensiviert und Abspracherapporte (insbesondere mit dem KKS) durchgeführt. Die Polizei Basel-Landschaft geht dabei von einem zusätzlichen Aufwand von ca. 60 Stunden aus. Seitens des Feuerwehr-Inspektorates wurde auf gesamtschweizerischer Ebene durch die FKS (Feuerwehr Koordination Schweiz) Kritik geäussert.

*5. Welche Kostenfolgen hatten die Pannen der Swisscom für den Kanton Basel-Landschaft?*

Nebst den zusätzlichen Arbeitsstunden sind keine Kosten durch die Pannen entstanden.

6. *Werden die durch die Panne entstandenen Aufwände der Swisscom in Rechnung gestellt?*

Die zusätzlich entstandenen Aufwände werden der Swisscom nicht in Rechnung gestellt.

7. *Was können die Baselbieter Regierung und der Landrat zur Verbesserung der Situation beitragen?*

Nach Ansicht des Feuerwehr-Inspektorats bestünde die Möglichkeit, die Einsatzleitzentrale der Polizei Basel-Landschaft mit zusätzlichen technischen, organisatorischen und personellen Mitteln auszustatten. Zudem könnten auf eidgenössischer Ebene Bemühungen unternommen werden, um die Situation zu verbessern, dies unter Einbezug der eidgenössischen Parlamentarier sowie den bestehenden Kontakten zum Bund.

Die Polizei Basel-Landschaft bestätigt jedoch, dass die bei der Swisscom bereits erfolgte Intervention positive Wirkung gezeigt habe. Eine Analyse sowie der monatliche Stand der Massnahmen wurden durch die Swisscom in einem Reporting der Polizei Basel-Landschaft zur Verfügung gestellt. Ferner informierte die Swisscom mit persönlich adressierten Scheiben die Regierungsrätin Kathrin Schweizer sowie die massgebenden Führungskräfte der Polizei. Zudem findet noch ein Debriefing zwischen der ZI/Polizei und der Swisscom statt. Die Polizei Basel-Landschaft erwartet nun, dass es dank der getroffenen Massnahmen zu keinen solch schwerwiegenden Unterbrüchen mehr kommen werde. Zudem hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) die Einführung einer BORS-SIM-Karte (Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit) mit nationalem Roaming angedacht. Mit einer solchen Lösung müsste nicht von jedem Provider eine SIM-Karte eingesetzt werden, um bei einem Ausfall eines Netzes das jeweils andere nutzen zu können. Aus Sicht der Polizei könnte dieses Anliegen auf politischer Ebene forciert werden. Weitergehende politische Massnahmen sind gemäss der Ansicht der Polizei Basel-Landschaft nicht notwendig.

8. *Hat der Kanton irgendwelche Aufsichtsfunktion über die Swisscom und deren Leistungen?*

Der Bund ist Hauptaktionär der Swisscom AG. Er verfügt über die stimmen- und kapitalmässige Mehrheit am Unternehmen, wobei die Aktionärsinteressen durch den Bundesrat wahrgenommen werden. Das BAKOM hat überdies die Aufsicht über die Fernmeldediensteanbieter inne. Eine Aufsichtsfunktion über die Swisscom kommt dem Kanton nicht zu.

9. *Welchen wirtschaftlichen Schaden verursachten die Pannen im Kanton Basel-Landschaft?*

Ob und gegebenenfalls in welcher Höhe ein wirtschaftlicher Schaden durch die aufgetretenen Pannen entstanden ist, kann nicht beurteilt werden. Dem Kanton liegen keine entsprechenden Informationen vor.

Liestal, 1. September 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich