

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. April 2020

353.

Schriftliche Anfrage von Marcel Bührig, Karin Meier-Bohrer und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Ortung von Personen durch die Einsatzleitzentralen bei Notrufen, Einsatz technischer Hilfsmittel für die Ortung von anrufenden Personen und Überschreitung der Hilfsfrist aufgrund unklarer Angaben zum Einsatzort sowie Bestrebungen für eine automatische Ortung auf nationaler oder kantonaler Ebene

Am 5. Februar 2020 reichten Gemeinderat Marcel Bührig, Gemeinderätin Karin Meier-Bohrer (beide Grüne) sowie 1 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/57, ein:

In den letzten Jahrzehnten hat sich die persönliche Kommunikation der Menschen stark gewandelt, anstatt schnurgebundene Heimtelefone besitzt heute ein Grossteil der Bevölkerung eines oder mehrere Mobiltelefone. Die Stadt Zürich verfügt über zwei Einsatzleitzentralen (117 der Stadtpolizei und 144/118 von Schutz & Rettung), welche Notrufe aus der Bevölkerung entgegennehmen. Vor allem bei Mobiltelefonen stellt sich das Problem, dass die Person, die den Notruf gewählt hat, wissen muss, wo sie sich befindet. Seit mehreren Jahren gibt es die Möglichkeit, dass der/die Calltaker/-in der anrufenden Person ein SMS schickt, welches der ELZ (Einsatzleitzentrale) erlaubt, das Mobiltelefon zu orten. Ebenfalls gibt es Apps für Smartphones von verschiedenen Anbietern (z. B. «Echo 112»), welche die Ortung erlauben.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen, jeweils aufgeschlüsselt auf die beiden Einsatzleitzentralen und die jeweils gewählte Notrufnummer. Die Fragen beziehen sich in der Regel auf das letzte Jahr.

1. Wie viele Alarmierungen erreichten die beiden Einsatzleitzentralen letztes Jahr per Mobiltelefon? Wie gross ist der Anteil relativ zu der Gesamtzahl Alarmierungen? Wie entwickelte sich diese Zahl in den letzten zehn Jahren?
2. Wie oft konnten die Calltaker/-innen den Einsatzort aufgrund der Angaben der anrufenden Person nicht genau bestimmen?
3. Wie oft wurde von der Einsatzleitzentrale eine SMS geschickt, um eine Ortung zu ermöglichen? In wie vielen Fällen war die Ortung erfolgreich?
4. Wie oft wurden zur Ortung andere technische Möglichkeiten genutzt, wie z. B. die App «Echo 112»?
5. Wie oft wurde die Hilfsfrist von zehn Minuten bei Einsätzen der Feuerwehr von Schutz & Rettung überschritten, weil die Angaben vom Einsatzort unklar oder unpräzis waren? Falls ermittelbar, wie oft wurde die Hilfsfrist im kompletten Dispositionsgebiet der ELZ für die Feuerwehr (inkl. Neunforn TG) überschritten, aufgrund unklarer oder unpräziser Angaben zum Einsatzort?
6. Wie oft wurde die Hilfsfrist von zehn Minuten bei Einsätzen des Rettungsdienstes von Schutz & Rettung überschritten, weil die Angaben zum Einsatzort unklar oder unpräzis waren (inkl. Einsätze in den Vertragsgemeinden)? Wie oft handelte es sich dabei um Einsätze der Kategorie A (vitale Gefährdung)? Falls ermittelbar, wie oft wurde die Hilfsfrist im kompletten Dispositionsgebiet der ELZ für den Sanitätsnotruf überschritten, aufgrund unklarer oder unpräziser Angaben zum Einsatzort? Wie oft handelte es sich dabei um Einsätze der Kategorie A?
7. Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit einer automatischen Ortung von Mobiltelefonen bei Anruf auf eine Notrufnummer?
8. Gab es in den letzten Jahren Bestrebungen des Stadtrats, ob auf nationaler oder kantonaler Ebene, eine automatische Ortung zu ermöglichen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die jetzige Situation bei Notrufen mit mobilen Geräten ist mit Blick auf die Standortidentifikation tatsächlich unbefriedigend. Die grundsätzlich vorhandenen technologischen Möglichkeiten entwickeln sich rasch weiter. Für ihren gezielten und koordinierten Einsatz sind Anpassungen der rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene nötig. Die Stadt Zürich setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Kompetenzen für Optimierungen ein.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie viele Alarmierungen erreichten die beiden Einsatzleitzentralen letztes Jahr per Mobiltelefon? Wie gross ist der Anteil relativ zu der Gesamtzahl Alarmierungen? Wie entwickelte sich diese Zahl in den letzten zehn Jahren?»):

Der Anteil der Mobiltelefonanrufe relativ zur Gesamtzahl der Notrufe hat bei den Notrufnummern 118 (Feuerwehr) und 144 (Rettungsdienst) in den letzten 5 Jahren zugenommen. Bei den Notrufnummern 117 (Polizei) und 112 (europäische Notrufnummer) ist keine derartig klare Tendenz feststellbar.

Aus technischen Gründen konnten die nachfolgenden Zahlen nicht mit vertretbarem Aufwand für den gesamten Zeitraum von zehn Jahren erhoben werden.

Einsatzleitzentrale Schutz & Rettung (ELZ)

Notrufe 118 über das ganze Zuständigkeitsgebiet der ELZ (Kanton Zürich):

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	49510	47440	45979	43943	34040	38775	25805	26974	29765	25288
davon per Mobiltelefon						21714	13677	15645	18157	15678
Anteil Mobiltelefon						56%	53%	58%	61%	62%

Notrufe 144 über das ganze Zuständigkeitsgebiet der ELZ (Kt. ZH, SZ, SH, ZG):

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	100485	98962	101095	99459	99330	107108	96827	99215	104269	107817
davon per Mobiltelefon						55696	50350	54568	59433	63612
Anteil Mobiltelefon						52%	52%	55%	57%	59%

Eine Aufschlüsselung zwischen Mobil- und Festnetzanrufen ist aufgrund eines Datenbankwechsels nur für die letzten 5 Jahre möglich.

Einsatzzentrale Stadtpolizei

Notrufe 117:

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	95867	107239	102728	135089	104900	101176	106122	107747
davon per Mobiltelefon	74545	71897	69155	103635	73503	72066	77796	81918
Anteil Mobiltelefon	78%	67%	67%	77%	70%	71%	73%	76%

Notrufe 112:

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	37017	35019	33386	39146	40993	41369	50844	51714
davon per Mobiltelefon	32831	27301	25007	31168	34131	33988	41087	40942
Anteil Mobiltelefon	89%	78%	75%	80%	83%	82%	81%	79%

Für eine Aufschlüsselung, die weiter als die gezeigten 8 Jahre zurückreicht, bestehen aufgrund des grossen Datenvolumens technische Hindernisse.

Zu Frage 2 («Wie oft konnten die Calltaker/-innen den Einsatzort aufgrund der Angaben der anrufenden Person nicht genau bestimmen?»):

Diese Frage kann so nicht beantwortet werden. Um eine Alarmierung auslösen zu können, müssen die Call-Takerinnen und Call-Taker bei Schutz & Rettung Zürich (SRZ) im Einsatzleitsystem einen Punkt auswählen. Damit keine Zeitverzögerung in der Alarmierungskette stattfindet, werden bei dringlichen Fällen Annahmen getroffen und es wird ein vermuteter Einsatzort angelegt. Der Einsatzort wird im Verlauf des Gesprächs verifiziert oder sofern notwendig korrigiert. Korrekturen werden dem bereits fahrenden Rettungsfahrzeug bzw. bereits fliegenden Rettungshelikopter direkt in die Zielführungssysteme übermittelt. Die Anrufenden werden angewiesen, sich bemerkbar zu machen (z. B. Licht im ganzen Haus einschalten) oder andere Personen um Hilfe zu bitten, um die Rettungskräfte einzuweisen.

Auch die Mitarbeitenden der Einsatzzentrale der Stadtpolizei eruieren den genauen Einsatzort über gezieltes Nachfragen. In der Stadt Zürich kann die anrufende Person angewiesen werden, die nächste Strassenbezeichnung oder Kreuzung aufzusuchen, um ihren Ort verifizieren zu können. Schwieriger wird es im «Gelände» beispielsweise im Gebiet des Üetlibergs. Hier konnte die Einsatzzentrale der Stadtpolizei den Standort eines verirrtten Wanderers auch schon mittels Ortung über die Applikation Google Maps verifizieren. Voraussetzung war dabei, dass die anrufende Person die nötigen Funktionen auf ihrem Mobilgerät beherrschte.

Swisscom sendet zu den Anrufen sogenannte «Ellipsen». Diese zeigen den Mitarbeitenden der Einsatzzentrale den ungefähren Standort der anrufenden Person im Verhältnis zur aktiven Handyantenne an, die vom Mobiltelefon angesteuert wird. Damit kann zumindest eine Eingrenzung vorgenommen werden. Die Ellipse kann einen Durchmesser von 300 m bis 5 km anzeigen.

Es ist somit häufig der Fall, dass Call-Takerinnen und Call-Taker den Einsatzort allein aufgrund der Angaben der anrufenden Person nicht exakt bestimmen können.

Zu Frage 3 («Wie oft wurde von der Einsatzleitzentrale eine SMS geschickt, um eine Ortung zu ermöglichen? In wie vielen Fällen war die Ortung erfolgreich?»):

Die Einsatzleitzentrale von SRZ hat im Jahr 2019 insgesamt 666 SMS zu Ortungszwecken verschickt. In 347 Fällen (52 Prozent) war die Ortung erfolgreich. In 319 Fällen (48 Prozent) war die Ortung nicht erfolgreich.

Gründe für ein Fehlschlagen der Ortung können sein, dass die Ortungsdienste auf den betreffenden Mobiltelefonen nicht eingeschaltet sind, oder dass Geräte verwendet werden, die nicht über die entsprechende Technologie verfügen. In der Hektik der Notfallsituation gelingt es den Anrufenden trotz Anleitung oftmals nicht, die Ortungsfunktionen einzuschalten oder es wird auf andere verbreitete Methoden (Bestimmung durch Google Maps oder ähnliche) ausgewichen.

Die Einsatzzentrale der Stadtpolizei versendet im Durchschnitt rund einmal pro Monat eine SMS zur Ortsbestimmung an das Gerät einer anrufenden Person. Die Daten werden im Einsatzleitsystem der Stadtpolizei nicht länger als zwei Wochen gespeichert und danach wieder gelöscht. Deshalb sind hier keine verlässlichen Daten verfügbar. Die technischen Hürden und unterschiedlichen Betriebssysteme der Mobiltelefone führen aber gemäss Erfahrungen dazu, dass der Erfolg eher bescheiden ist und in einer Mehrheit der Versuche ausbleibt.

Zu Frage 4 («Wie oft wurden zur Ortung andere technische Möglichkeiten genutzt, wie z. B. die App «Echo 112»?»):

Eine abschliessende Antwort in Zahlen ist nicht möglich. Spezifische Applikationen werden von den Anrufenden selten verwendet.

Bei der Einsatzzentrale der Stadtpolizei sind in den letzten Jahren zwei Fälle bekannt, in denen eine anrufende Person explizit auf die App Echo 112 und deren Website, die zur Lokalisierung nötig ist, hingewiesen hat.

Seitens der Einsatzleitzentrale von SRZ werden zur Ortung keine weiteren Möglichkeiten oder Apps genutzt. Die App Echo 112 setzt wie andere entsprechende Lösungen voraus, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Einsatzleitzentrale sich auf einer entsprechenden Webplattform der App einloggt und dort die entsprechenden Einsatzdaten sucht. Solche Applikationen sind für die Notrufzentralen in der Schweiz nicht praktikabel, da es in den App-Stores unzählige unterschiedliche Lösungen gibt. Wird eine Anbieterin zugelassen, müssen im Sinne der Gleichberechtigung alle anderen Lösungen ebenfalls zugelassen werden.

Zu den Fragen 5 und 6 («Wie oft wurde die Hilfsfrist von zehn Minuten bei Einsätzen der Feuerwehr von Schutz & Rettung überschritten, weil die Angaben vom Einsatzort unklar oder unpräzise waren? Falls ermittelbar, wie oft wurde die Hilfsfrist im kompletten Dispositionsgebiet der ELZ für die Feuerwehr (inkl. Neunforn TG) überschritten, aufgrund unklarer oder unpräziser Angaben zum Einsatzort?»; «Wie oft wurde die Hilfsfrist von zehn Minuten bei Einsätzen des Rettungsdienstes von Schutz & Rettung überschritten, weil die Angaben zum Einsatzort unklar oder unpräzise waren (inkl. Einsätze in den Vertragsgemeinden)? Wie oft handelte es sich dabei um Einsätze der Kategorie A (vitale Gefährdung)? Falls ermittelbar, wie oft wurde die Hilfsfrist im kompletten Dispositionsgebiet der ELZ für den Sanitätsnotruf überschritten, aufgrund unklarer oder unpräziser Angaben zum Einsatzort? Wie oft handelte es sich dabei um Einsätze der Kategorie A?»):

Die Daten im Einsatzleitsystem erlauben hierzu keine Aussage. Die Einsatzleitzentrale von SRZ geht davon aus, dass es keine Fälle gegeben hat, bei denen die Hilfsfrist aufgrund eines unpräzisen Einsatzortes überschritten wurde. Wie in der Antwort zu Frage 2 erwähnt, werden Alarmierungen bereits ausgelöst, obwohl der Einsatzort noch nicht genau bestimmt werden konnte. Dieses Vorgehen kommt vor allem bei längeren Anfahrtswegen zum Zug.

Bei den Milizfeuerwehren im Kanton Zürich werden die Statusmeldungen meistens noch über Funk durchgegeben und nicht über Statusgeber auf den Fahrzeugen. Dies ist sehr ungenau, da die Statusmeldung auch oft vergessen wird oder erst zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt wird, regelmässig erst auf Rückfrage durch die ELZ. Aus diesen Gründen werden die Zeiten der Milizfeuerwehren im Kanton aktuell nicht systematisch ausgewertet.

Zu den Fragen 7 und 8 («Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit einer automatischen Ortung von Mobiltelefonen bei Anruf auf eine Notrufnummer?»; «Gab es in den letzten Jahren Bestrebungen des Stadtrats, ob auf nationaler oder kantonaler Ebene, eine automatische Ortung zu ermöglichen?»):

Für die Notrufabwicklung ist eine schnelle Ortung der hilfeschuchenden Personen einer der wichtigsten Faktoren. Nicht zu vergessen ist allerdings, dass für eine schnelle und zielführende Notrufbearbeitung auch andere Faktoren von hoher Wichtigkeit sind, so zum Beispiel die strukturierte Notrufabfrage, GIS-unterstützte Systeme oder die Leitweglenkung der Notrufe. Aus Sicht des Stadtrats ist es aber wünschbar, dass die Notrufortung zur Basisfunktion wird, die keine spezifische Handlung durch die anrufende Person am Gerät erforderlich macht. Zu beachten ist dabei der Schutz der Privatsphäre.

Vor diesem Hintergrund verfolgt und unterstützt der Stadtrat die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen und fördert die Möglichkeiten zur Notrufortung im Rahmen seiner Möglichkeiten und Kompetenzen. Die Stadt Zürich hat Mitarbeitende von Schutz & Rettung Zürich in verschiedene Gremien delegiert, wo die Thematik behandelt wird. Die Möglichkeit zur automatischen Ortung von Mobiltelefonen muss auf Bundesebene geregelt werden.

Die Bundesversammlung hat am 22. März 2019 eine Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG, SR 784.10) verabschiedet. Im Rahmen dieser Revision hat der Gesetzgeber dem Bundesrat auch die Kompetenz erteilt, die Nutzung von Ortungsfunktionen von Endgeräten in konkreten Notsituationen ohne ausdrückliche Zustimmung der Benutzerin oder des Benutzers vorzusehen. Zudem wurde die Pflicht der Anbieterinnen zur Erbringung des Notrufdienstes mit Blick auf die technischen Entwicklungen erweitert. Die Stadt Zürich hatte diese Änderungen im Rahmen der Vernehmlassung zur FMG-Revision ausdrücklich begrüsst und auf die Bedeutung der Standortlokalisierung für die Blaulichtorganisationen hingewiesen.

Das UVEK hat von Dezember 2019 bis März 2020 ein Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungsentwürfen der Vollzugsverordnungen zum revidierten Fernmeldegesetz durchgeführt. Der Entwurf zur geänderten Verordnung über Fernmeldedienste (FDV, SR 784.101.1) sieht vor, dass geräteeigene Ortungsfunktionen bei einem Notruf ohne ausdrückliche Zustimmung der Kundinnen und Kunden aktiviert werden dürfen; sie sind nach dessen Beendigung wieder zu deaktivieren (Art. 29 Abs. 2 E-FDV). Für die Anbieterinnen sollen auf Verordnungsstufe in Bezug auf die Standortidentifikation bei Notrufen zusätzliche Pflichten festgelegt werden (Art. 29a E-FDV). Diese Stossrichtung ist zu begrüssen. Die Pflichten sollten jedoch in

Bezug auf die Adressatinnen und Adressaten und die technologischen Möglichkeiten weitergefasst werden. Das Sicherheitsdepartement konnte entsprechende konkrete Forderungen, die im Einklang mit der Haltung diverser Schweizer Blaulichtorganisationen stehen, in die Vernehmlassungsantwort des Städteverbands einfliessen lassen.

Der Fokus liegt auf der gerätebasierten Lösung, da eine Notrufortung sichergestellt werden soll, ohne dass die Nutzerin oder der Nutzer eine bestimmte App installiert haben oder irgendwelche Ortungsfunktionen speziell für den Notruf freischalten muss.

Nach übereinstimmender Ansicht der Blaulichtorganisationen soll es künftig aber auch möglich sein, Notruf-Apps für Notrufe zuzulassen. Sie sind nicht nur ein wachsendes Bedürfnis unserer Gesellschaft, sondern würden insbesondere auch zeitgerechte und bedürfnisorientierte Lösungen für Menschen mit einer Hör- oder Sprachbehinderung ermöglichen, die heute nicht direkt mit einer Notrufzentrale kommunizieren können. Dieses Ziel könnte dadurch erreicht werden, indem der Dienst zur Standortidentifikation nach Art. 29b E-FDV erweitert wird: Über ihn soll die Übermittlung sämtlicher Notruf-Zusatz-Daten erfolgen (Minimal Set of Data aus eCall112-Notrufen, Daten aus Notruf-Apps, beispielsweise für Hör- und Sprachbehinderte usw.).

Der Bundesrat wird aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse über die konkrete Ausgestaltung der einschlägigen Ausführungsbestimmungen zu entscheiden haben. Die Vertretungen der Blaulichtorganisationen der Stadt Zürich setzen sich in koordinierenden Gremien weiterhin für zukunftsfähige Möglichkeiten zur raschen Standortidentifikation bei Notrufen ein.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti