

per E-Mail an tp-secretariat@bakom.admin.ch

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Mark Fitzpatrick / Paul Andermatt
Zukunftsstrasse 44
Postfach 252
CH-2501 Biel

Bern, 16. Februar 2024

Stellungnahme Änderung der FDV (Härtung der Mobilfunknetze gegen Störungen der Stromversorgung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 01. November 2023 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 16. Februar 2024 zu der geplanten Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (nachfolgend «E-FDV») zur Härtung der Mobilfunknetze gegen Störungen der Stromversorgung Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns und insbesondere unser Verbandsmitglied Sunrise GmbH (nachfolgend «Sunrise») als Mobilfunkkonzessionärin sehr wichtig ist, da die beabsichtigten Vorgaben und Massnahmen folgenreich und deren Umsetzung mit immensem Aufwand verbunden wären. **Wir verweisen im Übrigen auf die Stellungnahmen der Sunrise GmbH sowie des Verbandes asut und unterstützen die dortigen Vorbringen integral.**

Mit der geplanten Änderung der FDV will der Bundesrat unter dem Thema Sicherheit von Informationen und von Fernmeldeinfrastrukturen und -dienste neue Vorschriften zur Härtung der Mobilfunknetze gegen Störungen der Stromversorgung erlassen, welche nach einem bis Ende 2025 einzureichenden Umsetzungsplan und jährlichen Zwischenberichten in fünf resp. acht Jahren umgesetzt werden müssten.

SUISSEDIGITAL lehnt die Änderung der FDV zur Härtung der Mobilfunknetze gegen Störungen der Stromversorgung ab. Für die Revision und die Kostenübertragung an die Mobilfunknetzbetreiberinnen fehlt die verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage. Auch wenn eine ausreichende gesetzliche Grundlage bejaht würde, wären die Mobilfunknetzbetreiberinnen für die dadurch entstehenden Kosten zu entschädigen. Die Vorgaben und verlangten Massnahmen sind von massiver Tragweite, ihre Notwendigkeit ist jedoch fraglich. Auch lassen sich die Massnahmen aus bau- und bewilligungsrechtlichen Gründen realistischerweise nicht umsetzen. Mehrere tausend Antennenstandorte in der Schweiz mit Batterien und Diesel-Notstromaggregaten auszurüsten, erachtet SUISSEDIGITAL zudem als ökonomisch und ökologisch nicht nachhaltig.

1. Gesetzliche Grundlage für die FDV-Änderung fehlt

Wie der Stellungnahme von Sunrise zu entnehmen ist, haben die drei Mobilfunkkonzessionärinnen ein Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmässigkeit der geplanten Vorschriften zur Erhöhung der Stromsicherheit der Mobilfunknetze gestützt auf Art. 48a FMG erstellen lassen. Das Gutachten liegt der Stellungnahme von Sunrise bei. Die rechtlichen Ausführungen und Schlussfolgerungen der Gutachterin, Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner sind schlüssig und lassen ernsthafte Zweifel daran aufkommen, dass Art. 48a FMG eine ausreichende Delegationsnorm für derart einschneidende Neuregelungen zur Stromsicherheit von Mobilfunknetzen auf Verordnungsstufe darstellt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Vertrauen der betroffenen Anbieterinnen in die Beständigkeit der Rahmenbedingungen für die konzessionierten Mobilfunkfrequenzen geschützt ist. Müssten sie die geplanten Massnahmen tatsächlich umsetzen, wären sie dafür (weitestgehend) zu entschädigen.

Es zeigt sich somit, dass der Bundesrat nicht beliebige Massnahmen und Vorgaben zum Schutz der Telekommunikationsnetze auf den im Januar 2021 eingeführten Art. 48a FMG stützen kann, auch wenn einführend in den Erläuterungen und im Begleitschreiben kurzgefasst geschrieben wird, dass die Delegationsnorm dem Bundesrat *erweiterte* Kompetenzen im Bereich der Sicherheit einräumt.¹ Aus den Erläuterungen zur Vorlage geht nicht hervor, dass die Bundesverwaltung die vorliegende Kompetenzfrage im Vorfeld juristisch vertieft abgeklärt hat. Unter diesen Umständen kann am Projekt in der vorliegenden Form nicht festgehalten werden. Es wäre der Sache nicht dienlich, wenn diese Fragen später durch die Gerichte geklärt werden müssten.

2. Umsetzung der Vorgaben und Massnahmen ist nicht realistisch

Die mit der FDV-Änderung geplanten Massnahmen und Vorgaben zur Härtung der Mobilfunknetze gegen Störungen der Stromversorgung, bzw. zum Aufbau einer eigenen drei Tage abdeckenden Stromversorgung sind aus Sicht von Sunrise wie auch aus unserer Sicht von massiver Tragweite, folgenschwer, in wesentlichen Punkten realitätsfremd und in der Praxis nicht umsetzbar. Dies haben die Abklärungen und Diskussionen in der Branche gezeigt, die sich unter anderem auch auf die Ergebnisse eines von den betroffenen Anbieterinnen extern in Auftrag gegebenen Gutachtens stützen. Das Gutachten liegt der Stellungnahme von Sunrise bei. Die in den Erläuterungen und in der Regulierungsfolgenabschätzung vorgenommene Beurteilung der Umsetzungskosten ist zudem nicht vollständig; wichtige Aspekte, wie die Bewilligungsproblematik im Zusammenhang mit den zu installierenden Notstromaggregaten, die Kosten für die Akquisition von Ersatzstandorten, welche mit den neuen Auflagen noch einmal dramatisch erschwert würde, die notwendigen Sicherheitsmassnahmen zum Schutz der neuen Anlagen sowie der Aufbau der notwendigen Logistik-/Betriebsorganisationen im Hinblick auf den Krisenfall wurden bspw. nicht oder nur unvollständig berücksichtigt.

Aus unserer Sicht stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der gewählte Ansatz richtig ist, die Betreiber kritischer Infrastrukturen mit der Vorsorge gegen Stromausfälle dieses Ausmasses zu betrauen. Die Vorbereitung und Bewältigung einer derart umfassenden Krise, wie sie insbesondere in Art. 96h Abs. 2 lit. b E-FDV vorgesehen ist, kann nicht einer einzelnen Branche aufgebürdet werden. Aus Gründen der ökologischen und ökonomischen Effizienz ist unseres Erachtens bei den Energieversorgern anzusetzen und sind dort Massnahmen zu treffen, damit die Stromversorgung der kritischen Infrastrukturen bei derartigen Stromausfällen sichergestellt werden kann.

In die Feinabstimmung sind Betreiberinnen sodann stärker und besser einzubeziehen, sie sind die Expertinnen. Die Mobilfunknetzbetreiberinnen haben bereits heute Massnahmen zur Überbrückung von Stromausfällen umgesetzt. Sie sind bereit, die Absicherung der Stromversorgung ihrer Netze in Krisensituationen weiter zu

¹ Vgl. Erläuterungen zu vorliegender Vorlage, Kapp. 1 Ausgangslage, Seite 2

verbessern und haben in Gesprächen mit der Branche auch entsprechende Vorschläge gemacht, die enttäuschenderweise im vorliegenden Projekt kaum beachtet wurden. Dabei ist die Absicherung der Telekommunikation gegen Stromausfälle komplex, es müssen alle Elemente der Informationsbereitstellung und -übermittlung «end-to-end» berücksichtigt werden (Datacenter, PoP- und Core-Standorte inkl. Backbone, Antennen, Telefonanlagen etc.).

3. Harmonisierung der verschiedenen Verordnungen bei Störungen der Stromversorgung

Die geplante Änderung der FDV beinhaltet auch mögliche Einschränkungen des Fernmeldeverkehrs durch die Mobilfunknetzbetreiberinnen bei Störungen der Stromversorgung, was insbesondere auch für die Übertragung von Videodiensten über das Internet gelten soll (vgl. Art. 94a E-FDV). Die Bewirtschaftungsmassnahmen Strom des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sehen im Rahmen der Einschränkungen und Verbote des Stromverbrauchs je nach Schwere einer Mangellage auch Einschränkungen von Internetdiensten («Streaming-Diensten») über das Mobil- und Festnetz vor.² Nach Auskunft des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) sind darauf aufbauend zudem neue sektorielle Bewirtschaftungsmassnahmen Strom speziell für die Telekommunikation geplant, die demnächst in die öffentliche Vernehmlassung geschickt werden sollen. Es ist daher davon auszugehen, dass beide Rechtsgrundlagen (BAKOM und BWL) Einschränkungen (auch) des mobilen Internetverkehrs bei Störungen der Stromversorgung vorsehen werden, sich die Geltungsbereiche sowie die Zielsetzungen der Regelungen überschneiden und damit die Gefahr besteht, dass deren Anwendung in der Praxis zu Widersprüchen führt. Dies sollte unbedingt vermieden werden, bzw. die Verordnungen sollten gut aufeinander abgestimmt und koordiniert sein.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der E-FDV einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze

Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt
Geschäftsführer

Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.
Leiter Rechtsdienst

² Provisorische Fassung unter <https://www.bwl.admin.ch/bwl/de/home/bereiche/energie/massnahmen/elektrizitaet.html>. Ungeklärt dabei ist die Frage, wer der Adressat dieser Vorgaben ist, der Betreiber des Streaming-Dienstes oder der Fernmeldedienstanbieter als Übermittler der Inhalte.