



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Departement
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

RRB Nr.: 242/2022 9. März 2022
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Änderung der Verordnung über Fernmeldedienst (FDV): Vernehmlassung Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er unterstützt grundsätzlich die Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV).

Mit dem gewählten zweistufigen Vorgehen wird einerseits die unbefugte Manipulation von 5G-Fernmeldeanlagen bekämpft und es wird ein definiertes Sicherheitsniveau eingeführt. Andererseits wird in einer zweiten Etappe ein weiteres Massnahmenpaket erarbeitet, bei welchem die Härtung im Sinne der Stromversorgungssicherheit im Fokus stehen wird. Beide Vorhaben sind aus unserer Sicht wichtig und geeignet, um die Verfügbarkeit der immer wichtiger werdenden Mobilkommunikation der 5G Technologie sicherzustellen.

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass sich die mobile Kommunikation der Blaulicht- und Sicherheitsorganisationen, mangels Vorhandenseins eines Systems für die mobile breitbandige Sicherheitskommunikation (MSK), in wesentlichen Aspekten auf die Mobilfunksysteme der heutigen Anbieter stützen. Aktuell werden über 70% aller Notrufe über Mobiltelefone abgewickelt. Betriebsunterbrüche in den Mobilnetzen sind dadurch sensitiv und haben direkte Auswirkungen auf das Notrufwesen und der Ereignisbewältigung der Blaulichtorganisationen.

Eine weitere Anspruchsgruppe sind die Betreiber von kritischen Infrastrukturen, welche aufgrund ihrer Kritikalität auf einen zuverlässigen und sicheren Betrieb der neuen Generation von Mobilfunknetzen angewiesen sind.

Wir regen an, dass die Alarmierungs- und Meldeprozesse detailliert zu beschreiben sind. Um die Bearbeitung und Verteilung der eingegangenen Störungsmeldungen zu verbessern, sieht die revidierte Verordnung vor, die Rolle der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) zu stärken. Der Empfang von Meldungen über Cyberangriffe soll zu einer Kernaufgabe der NAZ werden, da sie eine sichere Informatikinfrastruktur betreibt und einen 24-Stunden-Betrieb sicherstellt. Die

Schaffung eines Single Point of Contact (SPOC) ist zielführend, weil damit die Krisenbewältigung erleichtert wird. Trotzdem befassen sich national noch weitere Organisationen mit der Abwehr von Cyberangriffen. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll, dass ausschliesslich das BAKOM von der NAZ über die gemeldeten Störungen informiert wird. So sind beispielsweise auch das National Cyber Security Center (NCSC), die Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) sowie die kantonalen Notrufzentralen von Polizei, Feuerwehr und Sanität einzubinden. Deren Rolle im Gesamtprozess von Meldung- und Alarmierung im Bereich Cyber sind im Erläuternden Bericht aufzuführen.

Im Zusammenhang mit der Bedrohung kritischer Infrastrukturen durch Cyber-Angriffe von staatlicher Seite und deren Abwehr sind die Aufgaben der Armee aufzuzeigen und in die FDV zu integrieren. Die klassische Machtpolitik erlebt seit einigen Jahren eine Renaissance. Bereits heute setzen einige Staaten ihre Cybermittel regelmässig im Sinne eines "Kalten" Cyber-Krieges ein. Im Falle eines bewaffneten Konflikts in Europa ist mit einer breiten Verwendung dieser Mittel zu rechnen. Davon dürften auch Staaten, die an den eigentlichen Kampfhandlungen nicht beteiligt sind, betroffen sein. Die Armee hat in den vergangenen Jahren Schritte unternommen, sich auf ein solches Szenario vorzubereiten. So ist die Führungsunterstützungsbasis (FUB) im Bereich Verteidigung für Aktionsplanung, Lageverfolgung, Ereignisbewältigung und Ausbildung der Mitarbeitenden und AdA im Cyber-Raum verantwortlich. Mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurde zur Unterstützung der Berufsorganisation der FUB eine Cyber-Kompanie gebildet. Ab 2022 werden sämtliche Cyber Formationen der Schweizer Armee in das neu gegründete Cyber Bataillon 42 integriert. Die Rolle der Armee ist in der revidierten FDV zu berücksichtigen und ihre Verwendung zu beschreiben.

Der sofortigen Information an die kantonalen Notrufzentralen von Polizei, Feuerwehr und Sanität ist ein hohes Gewicht beizumessen. Nur sie können die Risiken von Beeinträchtigungen abschätzen und Sofortmassnahmen anordnen (bspw. die Umsetzung von Notfalltreffpunkten o.ä.). Entsprechend sind die Informationsprozesse in der FDV zu verankern.

Ergänzungs- und Anpassungsanträge

Wir beantragen die folgenden Anpassungen oder Anträge zum vorliegenden Entwurf der FDV:

Art. 96

Störungen im Mobilfunkbereich haben direkte Auswirkungen. So sind unter Umständen Notrufnummern nicht mehr erreichbar, oder die Einsatzkräfte von Polizei, Rettungsdienst und Feuerwehr sind aufgrund der nicht mehr vorhandenen Datenübertragungsmöglichkeiten in ihrem Handeln beeinträchtigt. In vielen Kantonen wurden inzwischen Notfalltreffpunkte installiert, welche bei Störungen im Kommunikationsbereich besetzt werden können. Dies setzt jedoch voraus, dass die kantonalen Notrufzentralen sofort und unverzüglich über Ausfälle, bereits im niederschweligen Bereich, informiert werden. Die im Art. 96 formulierte Grösse von 30'000 Kundinnen und Kunden, welche von einem Ausfall betroffen sind, ist deutlich zu hoch gewählt. Zudem ist es wichtig, dass die Dauer von Störungen abgeschätzt werden kann. Aktuell gehen die Notruforganisationen davon aus, dass Störungen relevant sind, welche voraussichtlich mehr als 15 Minuten dauern und mindestens 1'000 Kundinnen und Kunden davon betroffen sind.

Eine Information an die NAZ, NCSC, MELANI, sowie nachgelagert an das BAKOM sind für die Nachbereitung der Störung wichtig. Die erwähnten Organe haben jedoch nur einen sekundären Einfluss auf die Behebung einer Störung oder der Bewältigung einer entsprechenden Lage.

Dies obliegt primär den kantonalen Behörden, welche entsprechende Massnahmen sofort umsetzen können. Es ist unklar, warum die Anzahl der betroffenen Kundinnen und Kunden nun auf Stufe FDV und nicht mehr in der TAV geregelt werden soll.

Antrag 1:

- a) Die von einer potentiellen Störung betroffene Anzahl von Kundinnen und Kunden ist von 30'000 auf 1'000 Kundinnen oder Kunden zu senken, welche potentiell von einem Ausfall grösser als 15 Minuten betroffen sind.
- b) In jedem Fall haben die Anbieterinnen von Fernmeldediensten ab einer Störungsgrösse von 1'000 Kundinnen und Kunden (+15 Minuten) die zuständigen kantonalen Notrufzentralen von Polizei, Sanität und Feuerwehr (112, 117, 118, 144) zu informieren, bevor die Meldungen an die NAZ (i.S. eines SPOC) oder weitere Organe abgesetzt werden.
- c) Die Anzahl der betroffenen Kundinnen und Kunden soll weiterhin in der TAV geregelt werden und nicht auf Stufe FDV.

Art. 96a

Im Abs. 1 wird spezifisch und abschliessend von DDoS-Angriffen gesprochen. Aufgrund des technologischen schnellen Wandels ist es möglich, dass es zukünftig andere Arten von Angriffen geben kann, welche es zu berücksichtigen gilt.

Im Abs. 3 werden die Anbieterinnen von Internetzugängen berechtigt, Internetzugänge und Adressierungselemente, welche die Systeme beeinträchtigen, zu sperren oder einzuschränken. Sie dürfen die Massnahmen aufrechterhalten, solange die Bedrohung anhält. Diese kann zu Unterbrüchen im Bereich der Notrufe führen und damit zu potentiellen Risiken für hilfsbedürftige Personen.

Antrag 2:

- a) Abs. 1: Es soll im erwähnten Absatz nicht abschliessend von DDoS-Angriffen gesprochen werden, sondern die DDoS-Angriffe sind als Beispiel o.ä. aufzuführen.
- b) Abs. 1: Die Details von potentiellen Angriffsmechanismen sollen nicht abschliessend in der FDV geregelt werden, sondern in den technisch- administrativen Vorschriften (TAV). Dies ermöglicht ein adäquates Handeln und ein relativ niederschwelliges Anpassen der zu berücksichtigenden Regelungen.
- c) Abs. 3: Die Einschränkungen im Bedrohungsfall sollen sehr selektiv erfolgen und nur im Ausnahmefall dazu führen, dass keine Notrufnummern mehr über die betroffenen Anschlüsse gewählt werden können.
- d) Abs. 3: Sind durch die Einschränkungen potenziell mehr als 1'000 Kundinnen und Kunden über die prognostizierte Dauer von mehr als 15 Minuten betroffen, sind die betroffenen kantonalen Notrufzentralen über die Einschränkungen zu informieren.

Art. 96f

Es wird im Abs. 2 definiert, dass der Betrieb der Netzwerkbetriebszentren und deren Sicherheitsbetriebszentren nebst der Schweiz im Europäischen Wirtschaftsraum und im Vereinigten Königreich stattfinden kann. Ist eine Betreiberin primär ausserhalb der Schweiz tätig, ist der operative und der juristische Durchgriff im Ereignisfall schwierig bis unmöglich. Nebst der schwierigen Erreichbarkeit im Ausland, ist auch die Priorisierung von Massnahmen und Ressourcen deutlich erschwert. Es wird angeregt, dass eine ständige Vertretung in der Schweiz gefordert wird.

Antrag 3:

- a) Ein ständiger Firmensitz oder ein ständiger Ableger in der Schweiz ist unumgänglich und soll entsprechend in der FDV verankert werden.
- b) Insbesondere beim Betrieb von sicherheitskritischen Fernmeldeanlagen ist dem ständigen Firmensitz oder einer ständigen Vertretung in der Schweiz ein hohes Gewicht beizumessen.

Ergänzende Rückmeldungen

In der vorliegenden Revision der FDV soll auch die Problematik des kostenpflichtigen Zuganges zur SOS-DB (NotDB) und der Nutzung von DLWL für die Notrufzentralen (PSAP) abschliessend geregelt werden. Dieses Bedürfnis wurde schon lange von Seiten der Notrufzentralen kommuniziert und soll nun einfließen.

Antrag 4:

- 1) Kostenlose Nutzung des DLWL für alle Notrufzentralen.
- 2) Kostenlose Nutzung der SOS-DB für alle Notrufzentralen.

Die Vorlage sollte innerhalb des Bundes mit den anderen Vorlagen zum Thema Cybersicherheit abgestimmt werden. So hat der Bund vor kurzem die Vernehmlassung zur Vorlage «Meldepflicht von Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen für Cyberangriffe» eröffnet. Es wird aus der aktuellen Vorlage jedoch nicht ersichtlich, wie die beiden Vorlagen hinsichtlich des Themas «Cyber-kriminalität» zusammenhängen und aufeinander abgestimmt wurden.

Antrag 5:

Die aktuelle Vorlage ist mit anderen Vorlagen zum Thema Cybersicherheit abzustimmen und soll entsprechend in der Vorlage erwähnt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Beatrice Simon
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatschreiber

Verteiler

- Wirtschafts- Energie- und Umweltdirektion
- Bau- und Verkehrsdirektion
- Sicherheitsdirektion