

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

An das
Bundesamt für Kommunikation
Zunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel
(per Email an tc@bacom.admin.ch)

Liestal, 22. März 2016

Änderung des Fernmeldegesetzes; Eröffnung der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2015 ersuchen Sie uns, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum rubrizierten Thema unsere Stellungnahme abzugeben, was wir hiermit gerne tun.

Wir begrüssen grundsätzlich die Anpassung des FMG an die Entwicklungen des Marktes und der Technik. Zu einzelnen Bestimmungen möchten wir Ihnen nachfolgend unsere Bemerkungen zukommen lassen.

Art. 13b Amtshilfe

Antrag: Artikel 13b Absatz 1 Satz 1 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

1 Die Kommission und das Bundesamt übermitteln anderen schweizerischen Behörden **kostenlos** diejenigen Daten, die diese Behörden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

In Art. 13b Absatz 4 werden die Behörden verpflichtet, der Kommission und dem Bundesamt Daten kostenlos zur Verfügung zu stellen. Somit sollten auch die Daten, welche den schweizerischen Behörden zur Verfügung gestellt werden, kostenlos sein (Gleichbehandlung).

Allenfalls ist in einem neuen Abschnitt zu regeln, dass im Rahmen eines Strafverfahrens allfällige Kosten bei einer Verurteilung von juristischen und natürlichen Personen in Rechnung gestellt werden.

Art. 20 Notrufdienst

Antrag: Artikel 20 FMG ist wie folgt zu ergänzen bzw. neu zu gliedern:

1 (keine Änderung gegenüber Vorlage) Die Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes müssen einen Dienst anbieten, der es den Benutzerinnen und Benutzern ermöglicht, bei Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Eigentum die zuständige Alarmzentrale zu erreichen (Notrufdienst).

2 (neu) Wird der Notrufdienst wiederholt gewählt, ohne dass offensichtlich ein Notruf vorliegt, so können die zuständigen Alarm- und Einsatzzentralen die Telefonnummer über den Grundversorger für 6 Stunden sperren lassen.

3 (2 gemäss Vorlage) Die Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes müssen die Leitweglenkung und die Standortidentifikation der Notrufe sicherstellen, so dass die Notrufe unentgeltlich über den Grundversorger zur zuständigen Alarmzentrale geleitet werden. Mit dem Notruf übermitteln sie zudem die Anruferdaten (Name; Adresse, Anschluss; Standort). Der Bundesrat kann, in Abwägung der Interessen der Bevölkerung und der Anbieterinnen sowie unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung und der internationalen Harmonisierung, Ausnahmen festlegen und die Nutzung von Ortungsfunktionen von Endgeräten auch ohne explizite Zustimmung der Benutzerin oder des Benutzers vorsehen.

4 (3 gemäss Vorlage) Der Bundesrat kann nach Anhörung der Kantone die Pflicht zur Erbringung des Notrufdienstes auf weitere Fernmeldedienste ausdehnen, die öffentlich zugänglich sind und einer verbreiteten Nachfrage entsprechen.

Zu Abs. 2: Störende Anrufe in eine Notrufzentrale (mutwillig oder wegen technischem Defekt) können den Betrieb einer solchen Einrichtung erheblich stören, sogar in dem Mass, dass die Erbringung der Leistung eingeschränkt wird. Aufgrund der absolut vitalen Rolle einer Notrufzentrale in der Gefahrenabwehr muss aber sichergestellt werden, dass ein solcher Zustand nicht eintritt; es ist deshalb unabdingbar, dass störende Anrufe unterbunden werden können. Bisher war es nur möglich, Mobiltelefon-Anschlüsse zu sperren, da bei diesen der Standort nicht ermittelt werden kann. Bei Festnetztelefonen ist man davon ausgegangen, dass der Standort über die Notrufdatenbank ermittelt werde und man dem Treiben vor Ort mit einer Intervention Einhalt gebieten könne. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass dies vielfach nicht möglich ist. Sei es, weil durch eine solche Intervention wiederum dringend benötigte Ressourcen gebunden werden oder weil aufgrund der neuen Technologien (z.B: Voip) der Standort des Telefons nicht ermittelt werden kann. Weiterhin ist man früher davon ausgegangen, dass Festnetz-Telefone nicht gesperrt werden sollten, da sie dazumals ab den jeweilige Standorten die einzige Fernmeldeverbindung darstellten und somit unter Umständen für einen unbestimmten Personenkreis von Bedeutung wären. Mit der Verbreitung der Mobiltelefonie ist dem heute nicht mehr so.

Zu Abs. 3: Die Alarmzentralen müssten im Extremfall jedem Fernmeldedienstanbieter einen „eigenen“ Anschluss zur Verfügung stellen. Die Leitweglenkung der Notrufe zur zuständigen Alarmzentrale erfolgt schon heute unentgeltlich. Der Klarheit halber sollte dies in Absatz 3 festgehalten werden. Die Übermittlung der Anruferdaten inkl. Standort ermöglicht den Alarmzentralen die Identifikation sowie eine schnellere und zielgerichtete Intervention.

Zu Abs. 4: Die Leistungserbringung im Zusammenhang mit Notrufen erfolgt ausschliesslich durch die Kantone, weshalb diese gemäss Absatz 4 zwingend mit einzubeziehen sind, bevor ihnen neue Aufgaben übertragen respektive sie mit veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die Grundlage für einen wirksameren Notrufdienst geschaffen, was den gesellschaftlichen Nutzen (Verbesserung des Schutzes der Polizeigüter Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum) erhöht. Dieser Nutzen dürfte die Umsetzungskosten rechtfertigen. Die Kosten werden auf verschiedene Akteure verteilt (Blaulichtorganisationen, FDA etc.) und sind noch nicht definitiv abschätzbar. Generell halten wir aber fest, dass das Fernmeldewesen Sache des Bundes ist und demzufolge der Bund die Kosten trägt.

Art. 21 Erhebung und Bereitstellung von Verzeichnisdaten

Antrag: Artikel 21 Absatz 1 FMG ist wie folgt zu ändern:

Die Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes erheben und aktualisieren die Verzeichnisdaten ihrer Kundinnen und Kunden. Dabei gilt Folgendes:

- a. Die Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes sind **nicht** verpflichtet, die Richtigkeit der Daten zu überprüfen.
- b. Sie müssen aber sicherstellen, dass die Daten den Angaben der Kundinnen und Kunden entsprechen.**
- c. ...

Die neue Bestimmung würde zu einer Anonymisierung der Teilnehmer führen, was sowohl im Zusammenhang mit Notrufen, als auch aus kriminalpolizeilicher Sicht nicht akzeptabel ist. Auch aus Sicht der Terrorbekämpfung ist eine schnelle Aufklärung im Sinne der schweizerischen Sicherheit äusserst wichtig. Gemäss Entwurf zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) respektive dem Entwurf zur Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF) wird verlangt, dass beim Verkauf von Prepaid-Karten Name, Vorname und Geburtsdatum der Kundin respektive des Kunden anhand eines gültigen Reisepasses, einer Identitätskarte oder eines Ausländerausweises erfasst werden. Die vorgeschlagene Bestimmung im Entwurf zum revidierten FMG steht dazu im Widerspruch.

Antrag: Artikel 21 Absatz 2 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

2 Sie ermöglichen den Anbieterinnen von Diensten, die auf den Verzeichnisdaten basieren, **sowie Behörden** den Zugang zu sämtlichen Verzeichnisdaten ihrer Kundinnen und Kunden; sie machen ihnen die Daten elektronisch zugänglich.

Es ist möglich, dass die Daten auch durch Behörden genutzt werden könnten. Ohne die Erwähnung in Absatz 2 sind sie aber von dieser Möglichkeit ausgeschlossen.

Art. 22 Konzessionspflicht

Antrag: Artikel 22 Absatz 4 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

4 Für Frequenzen, die der Armee zugewiesen sind und durch die Verwaltungseinheiten des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, **Polizei, Schutz- und Rettungsdiensten oder Organen des Bevölkerungsschutzes** genutzt werden, sieht er keine Einschränkung nach Absatz 2 vor.

Eine Bevorzugung der Verwaltungseinheiten des VBS gegenüber den anderen im Bevölkerungsschutz tätigen Verwaltungseinheiten Stufe Bund, Kantone und Gemeinden ist unseres Erachtens nicht begründbar.

Art. 25 Frequenzverwaltung

Antrag: Artikel 25 Absatz 3 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

3 Er kann der Armee, **Polizei, Schutz- und Rettungsdiensten oder Organen des Bevölkerungsschutzes** bei einem Truppenaufgebot für die Dauer des Einsatzes zusätzliche freie oder bereits konzessionierte Frequenzen zuweisen.

Im Falle eines Truppenaufgebotes sind auch die zivilen Behörden auf zusätzliche Kommunikationskapazitäten angewiesen, dem wurde früher durch die besondere Stellung der „kriegswichtigen Teilnehmer“ Rechnung getragen.

Art. 32 Erstellen und Betreiben

Im Zusammenhang mit Art. 32 FMG ist das folgende Anliegen zu berücksichtigen: Für landeswichtige Aufgaben ist ein für den Anbieter kostendeckender, priorisierter Zugang zu den Fernmeldediensten zu gewähren. Zudem ist die Erschliessung von Führungsstandorten der Organisationen für landeswichtige Aufgaben mit Fernmeldediensten kostendeckend zu gewährleisten. Mit „kostendeckend“ sind Grenzkosten ohne Marge gemeint.

Zudem muss bei der Einstellung von UKW per 2027 der Fernmeldediensteanbieter verpflichtet werden, ein Notfunksystem analog IBBK-Radio/POLYINFORM ab 2027 weiterhin zu unterstützen. Standorte und Infrastrukturen sind weiterhin zu angemessenen Kosten zur Verfügung zu stellen.

Art. 36a Mitbenutzung bestehender passiver Infrastruktur: Anspruch

Antrag: Artikel 36a Absatz 1 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

1 Eignen sich bestehende Anlage wie Kabelkanalisationen, Verteilerkästen, Mobilfunkmasten und andere Antennenanlagen als Grundlage für die Erstellung oder den Ausbau von Anlagen zur Erbringung von Fernmeldediensten, so müssen die Eigentümerinnen und Eigentümer die Mitbenutzung dieser Anlagen gestatten. **Diese Verpflichtung gilt nicht für Anlagen der öffentlichen Hand.**

Die in Strassen-, Bahn- und Leitungstrassen von der öffentlichen Hand erstellten Kabelkanalisationen sind oft für künftige Ausbauten angelegt worden und müssten gemäss dieser neuen Bestimmung privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen von Bewilligungsverfahren zum Bau von Mobilfunkmasten geniesst die öffentliche Hand oft eine deutlich positivere Grundhaltung der betroffenen Bevölkerung gegenüber dem Vorhaben, verglichen mit ähnlichen Anliegen von privater Seite. Dieser Vorteil würde stark beeinträchtigt, falls die Mitbenutzung der Anlagen Privaten gestattet werden müsste.

Art. 39 Konzessionsgebühren für Funkkonzessionen

Antrag: Artikel 39 FMG ist mit einem neuen Absatz 1^{bis} wie folgt zu ergänzen:

1^{bis} Der Bundesrat kann den Erlös aus den Konzessionsgebühren nach Absatz 1 ganz oder teilweise für begleitende Massnahmen wie Forschung und Erhebungen im Zusammenhang mit funkbasierten Technologien einsetzen.

Die Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) betrifft vorwiegend marktwirtschaftliche Aspekte sowie solche des Konsumenten- und Datenschutzes. Die meisten Anpassungen sind nicht umweltrelevant. Einzig von der erleichterten gemeinsamen Nutzung von Funkinfrastrukturen durch mehrere Anbieter kann eine positive Auswirkung auf die Landschaft ausgehen, indem vor allem im ländlichen Gebiet die Anzahl Antennenstandorte für Mobilfunk optimiert und minimiert werden kann. Mit der Erteilung von Funkkonzessionen jedoch schafft der Bund die Voraussetzung, dass hochfrequente nichtionisierende Strahlung in die Umwelt emittiert werden kann. Die gesundheitlichen Auswirkungen hochfrequenter nichtionisierender Strahlung sind - vor allem bei langfristiger Einwirkung - nicht ausreichend geklärt. Auch die Immissionen hochfrequenter Strahlung, denen die Bevölkerung und die Umwelt ausgesetzt sind, sind bestenfalls punktuell, aber nicht in repräsentativer Weise bekannt.

Der funkbasierte Informationsverkehr wird durch die bereits heute exponentiell steigenden Datenmengen auch aufgrund der sich rasant entwickelnden neuen Funkanwendungen zweifellos weiter zunehmen. Es besteht Bedarf, die im internationalen Rahmen getätigte Wirkungsforschung weiter-

hin zu verfolgen, durch eigene Forschung in der Schweiz zu ergänzen und die Immissionen in der Umwelt repräsentativ zu erheben. Für das Immissionsmonitoring hat der Bundesrat am 18. Dezember 2015 ein Konzept¹ verabschiedet, gleichzeitig aber signalisiert, dass die Finanzierung eines solchen Monitorings angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen nicht gesichert ist. Die Kosten würden sich auf 7 Mio. CHF während 10 Jahren belaufen.

Vermisst wird in dieser Revisionsvorlage die seit einiger Zeit angedachte Verwendung eines Teils der Funkkonzessionseinnahmen für flankierende Aufgaben wie Forschung oder Monitoring. Forschung, Forschungsmonitoring und Immissionsmonitoring wären nicht nötig, wenn das Funkspektrum nicht genutzt würde. Da der Bund für die Frequenz-Nutzungsrechte beträchtliche Einnahmen generiert, erscheint es folgerichtig, zumindest einen Teil davon für die sich daraus ergebenden Folgemaassnahmen einzusetzen.

Der Bundesrat hat im Fernmeldebericht 2014² (S.36/37) explizit auf diese Möglichkeit hingewiesen: Eine solche Zweckbindung eines Teils der Konzessionserlöse könnte überdies auch ins Auge gefasst werden, um Massnahmen und Projekte, die den Einsatz von Mobilfunktechnologien begleiten, zu finanzieren. Zu denken ist dabei an Aktivitäten im Bereich Monitoring, Forschung und Entwicklung.

Im Bericht „Zukunftstaugliche Mobilfunknetze“ vom 25. Februar 2015³ in Erfüllung der Postulate Noser (12.3580) und FDP-Liberale Fraktion (14.3149) hat der Bundesrat auf Seite iii festgehalten, dass ein Monitoring der Mobilfunkstrahlung und von Strahlung anderer Herkunft als flankierende Massnahme zum Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur rasch an die Hand genommen werden sollte. Für die Finanzierung hat er auf seine obgenannte Erklärung im Fernmeldebericht verwiesen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Zweckbindung von Konzessionserlösen für flankierende Massnahmen kann am besten mithilfe einer gesetzlichen Grundlage realisiert werden. Die vorliegende Teilrevision des FMG bietet die Gelegenheit, diese Grundlage zu schaffen. Auch die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates stellt in ihrer Motion "Modernisierung der Mobilfunknetze raschestmöglich sicherstellen" (16.3007) vom 1. Februar 2016 diese Forderung⁴.

Antrag: Artikel 39 FMG ist mit einem neuen Absatz 6 wie folgt zu ergänzen:
6 Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere die Polizei, Schutz- und Rettungsdienste sowie Organe des Bevölkerungsschutzes sind von der Gebühr befreit.

Durch Organisationen von Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere der Polizei, den Schutz- und Rettungsdiensten sowie Organen des Bevölkerungsschutzes wird z.B. das Sicherheitsfunknetz Polycom betrieben und genutzt. Der Betrieb dient der landesweiten Sicherheit und ist im öffentlichen Interesse. Die bisherige Diskussion mit dem BAKOM auf der bestehenden „kann“-Grundlage gemäss Art. 39 Abs. 5 lit. a FMG hat sich als nicht zielführend erwiesen, weil die

¹ Konzept für ein nationales Monitoring elektromagnetischer Felder, 18.12.2015;
<https://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42309.pdf>

² Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen, 19.01.1.2014;
<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de>

³ Zukunftstaugliche Mobilfunknetze, 25.02.2015;
<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/04869/index.html?lang=de>

⁴ Motion "Modernisierung der Mobilfunknetze raschestmöglich sicherstellen" (16.3007);
http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20163007

Bestimmung zu wenig griffig formuliert ist. Deshalb beantragen wir eine generelle Gebührenbefreiung. Art. 39 Abs. 5 lit. a FMG wäre entsprechend zu streichen.

Art. 40 Verwaltungsgebühren

Antrag: Artikel 40 FMG ist mit einem neuen Absatz 5 wie folgt zu ergänzen:

5 Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere die Polizei, Schutz- und Rettungsdienste sowie Organe des Bevölkerungsschutzes sind von den Gebühren befreit.

Durch Organisationen von Bund, Kantonen und Gemeinden, insbesondere der Polizei, den Schutz- und Rettungsdiensten sowie Organen des Bevölkerungsschutzes wird z.B. das Sicherheitsfunknetz Polycom betrieben und genutzt. Der Betrieb dient der landesweiten Sicherheit und ist im öffentlichen Interesse. Mit der Befreiung werden Polizei, Schutz- und Rettungsdienste sowie Organe des Bevölkerungsschutzes gleichgestellt mit der Armee und den Zivilschutzorganisationen.

Art. 47 Kommunikation in ausserordentlichen Lagen

Antrag: Artikel 47 Absatz 1 FMG ist wie folgt zu ergänzen:

1 Der Bundesrat bestimmt, welche Fernmeldedienste die Anbieterinnen von Fernmeldediensten im Hinblick auf und in ausserordentlichen Lagen zu erbringen haben, damit Armee, Bevölkerungsschutz, Polizei, Schutz- und Rettungsdienste, Betreiber kritischer Infrastrukturen und zivile Führungsstäbe ihre Aufgaben erfüllen können.

Zentrale Akteure in einer ausserordentlichen Lage sind die Armee, der Bevölkerungsschutz, die Betreiber kritischer Infrastrukturen und die Führungsstäbe. Auf Grund ihrer besonderen Aufgaben innerhalb des Bevölkerungsschutzes sind Polizei, Schutz- und Rettungsdienste explizit zu erwähnen. Die Betreiber kritischer Infrastrukturen (Bahn, Luftfahrt, Schifffahrt, Lebensmittelversorgung, Energieversorgung usw.) sind Bestandteil der Volkswirtschaft und darum in ausserordentlichen Lagen für das Land wichtige Akteure - nebst Führungsstäben, Bevölkerungsschutz und Armee. Die Betreiber kritischer Infrastrukturen sollten nicht explizit zur Partnerorganisation „technische Betriebe“ des Bevölkerungsschutzes gezählt werden, sondern als eigenständige Akteure in ausserordentlichen Lagen genannt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Anton Lauber, Regierungspräsident



Dr. Peter Vetter, Landschreiber