



SGB-FSS
Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Räffelstrasse 24 | 8045 Zürich

Tel. 044 315 50 40 | Fax 044 315 50 47

Videophone 032 512 50 80

www.sgb-fss.ch | rechtsdienst@sgb-fss.ch

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Per E-Mail an: tp-secretariat@bakom.admin.ch

24. März 2020

Vernehmlassung zur Revision der Verordnungen zum Fernmeldegesetz Stellungnahme des SGB-FSS

Der SGB-FSS ist ein nationaler Dachverband, der sich dafür einsetzt, dass Zugangsbarrieren für Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung abgebaut, dass sie gleiche Rechte und Chancen erhalten und dass die drei Landes-Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden. Damit verfolgt er die vollständige Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Hör- und Hörsehbehinderung und deren Inklusion. Er sorgt für ein professionelles Angebot von Leistungen für die Zielgruppe von Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung, und der Kollektivmitglieder. Der SGB-FSS setzt sich als Experte und Interessenvertreter für die konsequente Verbreitung des bilingualen (und multilingualen) Spracherwerbs (Gebärdensprache und gesprochene / geschriebene Sprache) als Voraussetzung für die volle Inklusion aller gehörlosen, hör- und hörsehbehinderten Menschen in der Schweiz ein. Er tritt dafür ein, dass die schweizerischen Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen gleichwertig wie die offiziellen Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch behandelt werden.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Revision der Verordnungen zum Fernmeldegesetz (FMG).

Allgemeine Anmerkungen

Der Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS **begrüsst die Revision der Verordnungen zum Fernmeldegesetz.**

Die derzeitige Rechtslage gewährleistet für Menschen mit Hörbehinderungen keinen barrierefreien Zugang zu den wichtigsten Notrufdiensten, da diese nur telefonisch erreichbar sind.

Der SGB-FSS fordert, dass künftig ein Video-, Sprach- und Textdienst gemäss dem Prinzip „Total Conversation“ bereitgestellt wird, der sowohl einzeln als auch

kombiniert für Notrufe angewendet werden kann und rund um die Uhr verfügbar ist.

Eine Applikation, mit Hilfe derer Notrufe nach dem Prinzip „Total Conversation“ getätigt werden können, würde eine solche Lösung darstellen. Mit Hilfe einer solchen Applikation werden Video-, Sprach- und Textdienste sowie die Standortidentifikation gewährleistet. Dies ermöglicht es, a) einander zu sehen, b) einander zu hören, c) Textinteraktionen (Echtzeittext) miteinander durchzuführen oder beliebige Kombinationen dieser drei Modalitäten in Echtzeit zu tätigen.

Die aktuellen Vorgaben und Bestimmungen betreffend Notrufdienste sind momentan so geregelt, dass eine solche Notruf-Applikation nicht realisierbar ist. Dies liegt unter anderem an den Bestimmungen zur Standortidentifikation, Übermittlung und Verwendung von zusätzlichen Daten und Leitweglenkung der Notrufe.

Mit der Revision sieht der SGB-FSS eine Chance, die notwendigen Grundlagen in der FDV zu bilden, damit eine Notruf-Applikation umgesetzt werden kann und die Sicherstellung eines barrierefreien Zugangs zu den Notrufen rechtlich verankert ist.

In diesem Sinn fordert der SGB-FSS Folgendes:

- **Es braucht eine Notruf-Applikation für Menschen mit Hörbehinderungen, die an die Alarmzentralen angebunden werden kann.**
Im Moment werden solche Notruf-Applikationen rechtlich nicht geregelt. Das führt unter anderem dazu, dass die Leitweglenkung und die Datenschnittstellen nicht definiert sind und solche Notruf-Apps nicht direkt mit den Alarmzentralen verbunden werden. Das verunmöglicht die sichere Anwendung solcher Notruf-Apps.
- Im Moment können nur wenige Alarmzentralen die gerätbasierte **Lokalisierung** von Notruf-Apps empfangen. Wenn eine gehörlose Person nicht telefonisch, sondern mit Hilfe einer Notruf-App ihre gerätbasierte Lokalisierung an ein Alarmzentrale vermitteln will, gelingt dies nicht, weil in vielen Kantonen die Vermittlung der Lokalisierung nicht funktioniert. Ausserdem ist die sichere Übertragung wegen fehlender Standards nicht sichergestellt.
- Um eine Notruf-App für Menschen mit Hörbehinderungen umzusetzen, ist es unabdingbar, dass die Zuführung von Notruf Apps technologisch zentralisiert und standardisiert wird und als Service den Alarmzentralen zur Verfügung gestellt wird. Ohne eine zentralisierte und standardisierte Infrastruktur ist die flächendeckende Anbindung der Notruf-Apps extrem erschwert, da eine unkoordinierte Anbindung an 56 verschiedene Alarmzentralen grosse technischen und auch finanzielle Herausforderungen darstellt.

Begründung

Insbesondere für Menschen mit einer Hör- und Sprachbehinderung stellt es eine hohe Hürde dar, dass die wichtigsten Notrufdiensten nur telefonisch erreichbar sind. Aufgrund des aktuellen, nicht barrierefreien Notrufsystems entstehen Risiken und Gefahrensituationen. **Die bisherige Alternative für Menschen mit einer Hörbehinderung, den Notruf mittels Text- und SMS-Vermittlung zu tätigen, bietet nicht genügend Sicherheit und Zuverlässigkeit.**

Es stellt eine schwerwiegende Benachteiligung von Menschen mit Hör- und Sprachbehinderung dar, dass eine direkte Kommunikation mit einer Notrufzentrale für sie nicht gewährleistet ist.

Gemäss Art. 9 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der UNO (UNO-BRK) ist die Schweiz verpflichtet, die Notrufsysteme auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden und ihren Schutz zu gewährleisten, müssen die Notrufsysteme nach dem „design for all“ ausgestaltet sein (Art. 2 Abs. 5 UNO-BRK). Weiter verpflichtet Art. 11 der UNO-BRK die Schweiz, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um in Gefahrensituationen den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

Darüber hinaus fliesst aus Art. 8 BV sowie Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 lit. e i.V.m. Art. 5 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) die staatliche Pflicht, Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen durch das Ergreifen geeigneter Massnahmen zu verhindern.

Artikel 16 Abs. 1 lit. b. des Fernmeldegesetzes (FMG) hält fest, dass der Zugang zu Notrufdiensten zur Grundversorgung gehört. Gemäss Art. 16 Abs. 1 bis lit. b müssen die Dienste der Grundversorgung so angeboten werden, dass Menschen mit Behinderungen sie in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können. Zu diesem Zweck hat die Konzessionärin der Grundversorgung insbesondere dafür zu sorgen, dass für Hörbehinderte ein Dienst für die Vermittlung und Umsetzung der Mitteilungen zur Verfügung steht.

Trotz den rechtlichen Verpflichtungen existieren bisher keine ausreichenden Massnahmen, die gewährleisten, dass die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung in Bezug auf die Notrufsysteme beseitigt werden.

Der SGB-FSS setzt sich dafür ein, dass die Notrufdienste für alle Menschen, mit und ohne Behinderungen, barrierefrei gestaltet werden. Für eine langfristige Lösung muss der Notruf nach dem Prinzip „Total Conversation“ in der Form einer Applikation gestaltet werden. So soll sichergestellt werden, dass in der Schweiz langfristig jeder Mensch, mit und ohne Behinderung, in jeder Situation Zugang zu den Notrufdiensten hat.

Mit der Revision sieht der SGB-FSS eine Chance, die notwendigen Grundlagen in den Verordnungen zum Fernmeldegesetz zu bilden, damit eine ein barrierefreier Zugang zu den Notrufen mittels einer Notruf-Applikation rechtlich verankert und sichergestellt wird.

Zu den einzelnen Artikeln der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Art. 15 Abs. 1 lit. e) Ziff. 2 FDV sei wie folgt zu ändern:

Art. 15 Abs. 1 Die Grundversorgung umfasst die folgenden Dienste:
e.) die folgenden Dienste für Hörbehinderte:

2. Bereitstellen eines Vermittlungsdienstes über Videotelefonie, *der rund um die Uhr* der von Montag bis Freitag von 8 bis 21 Uhr und Samstag, Sonntag sowie an vom Bundesrecht anerkannten Feiertagen von 10 bis 17 Uhr verfügbar ist.

Begründung

In Art. 15 Abs. 1 lit. e) FDV wird festgehalten, dass Transkriptionsdienste für Hörbehinderte, ein SMS-Vermittlungsdienst sowie ein Vermittlungsdienst über Videotelefonie bereitgestellt werden müssen. Im Gegensatz zum SMS- und Transkriptionsdienst soll die Videotelefonie gemäss Art. 15 lit. e Ziff. 2 zeitlich nur beschränkt verfügbar sein. Viele gehörlose Menschen haben niedrige Schreib- und Lesekompetenzen. Die Schrift- und Lautsprache ist für diese Menschen eine Fremdsprache - die Gebärdensprache hingegen ist die natürliche Sprache der Menschen mit einer Hörbehinderung, mit welcher sie vollumfänglich, hindernisfrei und am präzisesten kommunizieren können. Deshalb erachtet der SGB-FSS es als notwendig, dass auch die Videotelefonie rund um die Uhr verfügbar ist, analog zu den anderen Vermittlungsdiensten.

Art. 15 Abs. 1 lit. e) FDV sei wie folgt zu ergänzen:

Art. 15 Abs. 1 Die Grundversorgung umfasst die folgenden Dienste:
e.) die folgenden Dienste für Hörbehinderte:

3. (neu) Der Zugang zu allen Kurznummern der Notrufdienste gemäss Art. 28 AEFV muss barrierefrei ausgestaltet sein. Insbesondere muss für Menschen mit einer Hörbehinderung eine direkte Kommunikation sichergestellt werden.

Begründung

Die FDV enthält noch zu schwache Bestimmungen, um die Notrufdienste entsprechend der Verpflichtungen in der UNO-Behindertenrechtskonvention sowie der Bundesverfassung barrierefrei und voll zugänglich auszugestalten. In Artikel 15 Abs. 1 lit. e Ziff. 1 FDV wird festgehalten, dass Transkriptionsdienste auch Notrufe abdecken müssen. Diese Alternative zu den telefonischen Notrufdiensten ist jedoch keine langfristige Lösung für einen barrierefreien Notruf, welcher gleich sicher und zuverlässig ist.

Mit einem Anruf über einen Vermittlungsdienst dauert das Überbringen der Nachricht länger, die Vermittlungszentrale muss erst noch den Notruf an die richtige Notrufzentrale weiterleiten. Zudem ist der Notruf via SMS- Vermittlungsdienst auch nicht vollkommen sicher. SMS erreichen den Empfänger teilweise erst nach ein paar Minuten oder können gar nicht zugestellt werden. In Notfallsituationen, besonders wenn es um Leben und Tod geht und jede Minute zählt, muss jeder Mensch direkt und unverzüglich

mit der Notrufzentrale Kontakt aufnehmen können. Der SGB-FSS fordert, dass die Sicherstellung eines direkten Notrufdienstes rechtlich verankert wird.

Art. 29a FDV sei wie folgt zu ändern:

(Überschrift) Standortidentifikation bei Notrufen: *Pflichten der Anbieterinnen von Fernmeldediensten und Service Provider*

Art. 29a

¹[gemäss E-FDV]

²Sie *Anbieterinnen von Fernmeldediensten und Service Provider von Notruf-Applikationen* müssen bei Notrufen, *bei welchen Standortinformationen verfügbar sind (z.B. aufgrund gerätebasierter Lokalisierung)* ~~bei denen die geräte- und betriebssystemeigene Ortungsfunktion sowie die sprachkanalunabhängige Übertragung der Standortinformation genutzt werden (Advanced Mobile Location), diese für den Dienst für die Standortidentifikation (Art. 29b) bereitstellen.~~

Begründung

Statt Mobilfunkkonzessionärinnen beantragt der SGB-FSS eine andere Bezeichnung, welche nebst dem eCall112 und Advanced Mobile Location (AML) auch anderen Technologien gerecht wird. Dies bezieht sich auch auf die Notrufapplikationen, welche einen barrierefreien Zugang zu Notrufdiensten sicherstellen können. Es fehlen Regelungen, welche solche Notruf-Apps funktionsfähig machen und erlauben, diese an Notrufzentralen anzubinden. Es gibt aktuell diverse Notruf-Apps, welche von privaten Personen entwickelt worden sind. Diese erfüllen jedoch die Bestimmungen für einen gültigen Notruf (gleichgestellt wie die dreistelligen Notrufnummern) nicht. Beispielsweise wurde bei der kürzlich lancierten App "Deaf Voice" festgestellt, dass Anrufe über diese App nicht priorisiert werden. Ein Notruf-App muss die gleichen Pflichten und Bestimmungen betreffend Standortidentifikation analog Art. 29a erfüllen wie die Mobilfunkkonzessionärinnen. Eine erweiterte Formulierung im Art. 29a ist daher notwendig.

Die Ausführung im Art. 29a soll nebst der Mobiltelefonie auch die Festnetz-Telefoniedienste beinhalten. Die Technologie entwickelt sich sehr schnell und es ist damit zu rechnen, dass weitere Möglichkeiten ausgebaut werden, die die Standortidentifikation verbessern. Eine offene Formulierung ist notwendig und bietet Raum für die technologischen Entwicklungen. So werden auch andere Anbieter, wie beispielsweise Anbieter von Notruf-Apps, verpflichtet, die Bestimmungen zu Standortidentifikation zu erfüllen. Ohne die Erweiterung auf Anbieter für Notruf-Applikationen gibt es keine Regulierung von Notruf-Apps bzw. die bestehenden Verpflichtungen sind für App-Anbieter nicht anwendbar. Dies führt dazu, dass Notruf-Apps für hör- und sprachbehinderte Menschen nicht zuverlässig benutzt werden können. Durch eine offene Formulierung wird sichergestellt, dass auch bei Notruf-Applikationen die Standortinformationen für den Notrufdienst zur Lokalisierung bereitgestellt werden müssen bzw. auch für Service Provider als Anbieter dieselben Verpflichtungen bestehen. Artikel 29a Absatz 2 führt Lokalisierungen, die eine geräte- und betriebssystemeigene Ortungsfunktion haben, auf. Der SGB-FSS erachtet es als notwendig, dass dies nicht nur auf AML beschränkt wird, sondern auch andere Optionen wie zum Beispiel das Android Emergency Location Service (ELS) berücksichtigt werden.

Artikel 30 FDV sei wie folgt zu ergänzen:

4(neu) Vorhandene Zusatzdaten zu Notrufen sind zwischen den Anbieterinnen von Fernmeldediensten oder Service Provider und den Notrufzentralen über den Dienst gemäss Art. 29b auszutauschen. Die Zusatzdaten sowie die durch den Dienst nach 29b unterstützten Funktionalitäten haben den verbindlichen Vorgaben des BAKOM zu entsprechen.

Begründung

Im Hinblick auf Notruf-Applikationen als mögliche Anwendung für barrierefreie Notrufdienste und auf die technologischen Entwicklungen müssen nach Ansicht des SGB-FSS auch Anbieterinnen von Telefon- und Internetdiensten verpflichtet sein, Zusatzdaten zu einem Notruf weiterzuleiten.

Wie bereits in der Einleitung erläutert wird, können Notruf-Applikationen insbesondere für Menschen mit einer Hör- oder Sprachbehinderung einen barrierefreien Zugang zu den Notrufdiensten gewährleisten. Auch für Menschen ohne Behinderung kann eine solche Anwendung von grossem Nutzen sein, wenn sie sich z.B. in einer Situation befinden, in der eine telefonische Kontaktaufnahme mit einer Einsatzzentrale nicht möglich ist (beispielsweise Verletzung am Stimmorgan, Gehör, Entführung etc.). Ein App kann eine direkte Kommunikation mittels Text, Bild, Video etc. mit der Notrufzentrale bieten. Zurzeit fehlen Regelungen, welche die Anbindung solcher Apps an die Notrufzentralen definieren (Leitweglenkung, Datenschnittstelle, Übermittlung und Verwendung von zusätzlichen Daten, Standortidentifikation). Es ist notwendig, dass die Ausführungsbestimmungen hindernisfrei ausgestaltet werden. Hier verweisen wir erneut auf die Gründe: Damit Notruf-Applikationen zuverlässig verwendet werden können und auch als Notruf wie die dreistelligen Notrufnummern angesehen werden, müssen diese dieselben Pflichten, Bestimmungen und Vorgaben erfüllen.

Mit der technologischen Entwicklung ist damit zu rechnen, dass es zukünftig mehr IP-basierte, sprachunabhängige Daten gibt. Ein Beispiel dafür ist die Funktion eCall 112. Diese übermittelt neben den Standortinformationen weitere wichtige Daten wie Anzahl der Personen, Lage des Fahrzeugs usw. Diese Daten werden derzeit von den verunfallten Fahrzeugen übermittelt, können aber von den Notrufzentralen nicht empfangen werden.

Wenn solche IP-basierte und sprachunabhängige Daten, welche weitere wichtige Informationen enthalten, übermittelt werden, kann dies für die Notrufdienste und Einsatzkräfte von grossem Nutzen sein. Der SGB-FSS fordert im Hinblick auf Notruf-Applikationen und technologischen Entwicklungen, dass solche Zusatzdaten den Notrufzentralen zur Verfügung gestellt werden sollen. Die verfügbaren Zusatzdaten sollen in einem erweiterten zentralen Dienst abgelegt werden und an eine zuständige Einsatzzentrale weitergegeben werden. Somit wird für die Einsatzzentralen ein nationaler, einheitlicher Dienst für alle Notrufdaten errichtet.

Für eine solche Umsetzung sind die Blaulichtorganisationen und Behörden miteinzubeziehen, welche dazu technisches Fachwissen haben, damit dies mit den technischen und administrativen Vorschriften abgestimmt werden kann.

Es ist sicherzustellen, dass die zu übermittelnden Zusatzdaten einem definierten Standard entsprechen.

Nur Anbieter von Notruf-Apps, die diese verbindlichen Standards und Mindestanforderungen erfüllen, können die Apps im Notrufdienste-System anbinden. (Art. 29b E-FDV). Das stellt sicher, dass durch die App zu übermittelnden Zusatzdaten mit der Notrufzentrale ausgetauscht werden können.

Die Mindestanforderungen müssen sich auf a) die Verbindlichkeit der Datenstruktur resp. b) die Schnittstelle sowie c) die Funktionalitäten beziehen (so wie es bei eCall112 mit dem MSD der Fall ist).

Es soll eine verbindliche Schnittstellen-Definition resp. Datenstruktur vorgegeben werden, aus welcher hervorgeht, welche Daten in welcher Form in den Dienst gemäss Art. 29b E-FDV integriert werden können.

Mindestanforderungen bzgl. der Funktionalitäten

Die regulatorischen Standards müssen die verbindlichen Mindestanforderungen der Funktionalitäten vorschreiben. Die Notruf-Apps müssen neben einer Chat Funktion auch eine Video Funktion haben. Wenn diese verbindlichen Mindestanforderungen von den Anbietern erfüllt sind, sollen die Daten und Funktionalitäten in den Dienst gemäss Art. 29b E-FDV integriert werden.

Qualitative Vorgaben schaffen für die Anbieter von Notruf-Apps Klarheit, welche Vorgaben eingehalten werden müssen. Dies führt auch zu mehr Rechtssicherheit. Die Vorgaben technischer und administrativer Vorschriften (TAV) müssen in Form einer Verordnung durch das BAKOM (Art. 105 FDV) erlassen werden, damit die Verbindlichkeit der Schnittstellen sowie die Funktionalitäten sichergestellt und die Standardisierung erreicht wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS

Dr. sc. med. Tatjana Binggeli
Präsidentin
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-
FSS

Dr. phil. Harry Witzthum
Geschäftsführer
Schweizerischer Gehörlosenbund
SGB-FSS