

Volkswirtschaftsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Kochergasse 6
3003 Bern

T direkt 041 728 55 01
silvia.thalmann@zg.ch
Zug, 25. März 2020 DICR
VD VDS 6 / 313 - 52753

Vernehmlassung zur Revision der Verordnungen zum FMG – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Revision der Verordnungen zum FMG Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der direkten Erledigung beauftragt. Unsere Stellungnahme umfasst die Mitberichte der Sicherheitsdirektion, der Baudirektion und Finanzdirektion.

Vorbemerkungen:

Das Fernmeldegesetz wurde am 22. März 2019 revidiert. Nun müssen die Ausführungsverordnungen angepasst werden. In diesen Verordnungen sollen Bestimmungen formuliert werden, welche den technischen Wandel und die Dynamik auf dem Markt möglichst lange abzubilden vermögen. Grundsätzlich sind wir mit der Revision einverstanden. Wichtige Anliegen der Sicherheitsorgane sind in das revidierte FMG und die Verordnungsentwürfe zum FMG eingeflossen. Gleichzeitig sollen nun die notwendigen Grundlagen geschaffen werden, um das Notrufwesen in der Schweiz zu modernisieren und technische Entwicklungen zu antizipieren. Dabei sollten den Anliegen der Blaulichtorganisationen bzw. den Behörden und Organen der Rettung und Sicherheit (BORS) und der Notrufzentralen im Namen der öffentlichen Sicherheit Rechnung getragen werden. Die Swisscom AG hält die gegenwärtige Konzession 2018 – 2022 für die Grundversorgung im Fernmeldebereich. Anfang 2020 fielen die Notrufverbindungen im Swisscom-Netz innert weniger Wochen mehrmals aus. Die Notrufzentralen waren nicht oder nur auf Umwegen erreichbar und die BORS mussten Sofortmassnahmen ergreifen, damit sie in lebensbedrohlichen Situationen zu Hilfe gerufen werden konnten. Diese Ausfälle lösten bei der Bevölkerung und den betroffenen Behörden grosse Besorgnis aus. Sie stellen die seit Jahrzehnten selbstverständliche Notfallversorgung plötzlich und aus nicht nachvollziehbaren Gründen in Frage. Solche Pannen dürfen sich auf keinen Fall wiederholen. Wir fordern den Bundes-

rat auf, unverzüglich und zusammen mit den Kantonen dafür zu sorgen, dass sich die Bevölkerung und die BORS wieder auf einwandfreie Verbindungen rund um die Uhr verlassen können. Notruf-Verbindungen gehören zur elementaren Grundversorgung.

Zudem sind verschiedene Themen unklar erläutert. Dies betrifft insbesondere die Verordnung über Funkfrequenzen (VFuF) sowie die Verordnung über die elektromagnetische Verträglichkeit (VEMV). Für den Vollzug der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) ist es notwendig zu wissen, wer Mobilfunkanlagen auf welchen Frequenzen betreibt.

Zu den einzelnen Verordnungen stellen wir folgende Anträge:

1. Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Antrag 1

Im Erlass und im erläuternden Bericht sei der Begriff **«Alarmzentrale»** generell durch **«Notrufzentrale»** zu ersetzen (Ausnahme: Art. 94 Abs. 2).

Antrag 2

Art. 27 E-FDV Abs. 1 ist folgendermassen zu ergänzen:

«Der Zugang zu den Notrufdiensten gemäss Artikel 28 der Verordnung vom 6. Oktober 1997 über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV) muss von jedem Telefonanschluss aus **jederzeit** gewährleistet sein. Der Zugang ...»

Antrag 3

Art. 28 Abs. 1 E-FDV ist folgendermassen zu formulieren:

«Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes müssen die Leitweglenkung der Notrufe zu den ~~zuständigen Alarmzentralen der Europäischen Notrufnummer, des Polizeinotrufs, des Feuerwehrnotrufs, der Telefonhilfe für Erwachsene, des Sanitätsnotrufs, der Telefonhilfe für Kinder und Jugendliche und des Vergiftungsnotrufs~~ Notrufzentralen der Notrufdienste gemäss Artikel 28 AEFV jederzeit sicherstellen.»

Antrag 4

Art. 28 E-FDV ist mit folgendem Abs. 2 zu ergänzen:

«**Kann eine Anbieterin die Verbindung zu den Notrufdiensten gemäss Abs. 1 nicht gewährleisten, kann das BAKOM eine Konventionalstrafe verhängen und im Wiederholungsfall die Konzession entziehen.**»

Antrag 5

Die Überschrift zu Art. 29a sowie Art. 29a Abs. 1 E-FDV sind folgendermassen anzupassen:

Überschrift: «Standortidentifikation **und weitere Daten** bei Notrufen: ~~zusätzliche~~ Pflichten der ~~Mobilfunkkonzessionärinnen~~ **Anbieterinnen von Fernmeldediensten und Service Provider**
Abs. 1: «Die Mobilfunkkonzessionärinnen müssen bei Notrufen ab entsprechend ausgerüsteten Fahrzeugen an die Europäische Notrufnummer (eCall112) die Standortinformation **und die**

vorhandenen Zusatzdaten aus dem Sprachkanal herauslesen und für den Dienst **nach für die Standortidentifikation** (Art. 29b) bereitstellen.»

Antrag 6

Art. 29a Abs. 2 E-FDV ist folgendermassen zu formulieren:

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

Antrag 7

Die Überschrift zu Art. 29b sowie Art. 29b Abs. 1 E-FDV sind folgendermassen anzupassen:
Überschrift: «Standortidentifikation **und weitere Daten** bei Notrufen: Dienst für die Standortidentifikation **und für weitere Notruf-Daten**»

Abs. 1: «Die Grundversorgungskonzessionärin betreibt, in Zusammenarbeit mit den übrigen Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes und zu Gunsten der ~~Alarmzentralen~~ **Notrufzentralen**, einen Dienst für die Standortidentifikation **und für die Zusatzdaten zu den Notrufen**. Dieser Dienst muss auch für ~~Alarmzentralen~~ **Notrufzentralen** zugänglich sein, die nicht bei der Grundversorgungskonzessionärin angeschlossen sind.»

Antrag 8

Art. 90 Abs. 2 ist folgendermassen zu präzisieren: «Sie müssen diese Dienste schweizweit und nötigenfalls gegenüber dem restlichen zivilen Fernmeldeverkehr priorisiert, mit sichergestellter Datenintegrität **in genügender Bandbreite, und** hoch verfügbar **und über das jeweils leistungsfähigste Mobilfunknetz** erbringen können.»

Begründungen

Zu Antrag 1:

In der FDV wird an zahlreichen Stellen (Art. 28, 29, 29b E-FDV) der Begriff «Alarmzentrale» verwendet. Gemeint ist damit eine Zentrale, welche Notrufe entgegennimmt. Im Sinne der einheitlichen Terminologie und der besseren Verständlichkeit sollte der bei den BORS geläufige Begriff «Notrufzentrale» verwendet werden. Damit ergibt sich schon aus dem Begriff, dass eine Notrufzentrale Notrufe und eben keine Alarime entgegennimmt. Zudem besteht Verwechslungsgefahr mit der «Nationalen Alarmzentrale» (NAZ; Art. 94 Abs. 2 E-FDV). Die NAZ hat aber andere Aufgaben als die Notrufzentralen der Kantone.

Zu Antrag 2:

Die Bestimmung sollte aufgrund der jüngsten Systemausfälle deutlicher formuliert werden.

Zu Antrag 3:

Es scheint uns sinnvoller, einen Verweis auf Art. 28 AEFV einzufügen, statt die Notrufdienste einzeln aufzuzählen, zumal alle Notrufdienste von dieser Bestimmung erfasst werden. Dies dient der Klarheit und der einfacheren Pflege der Rechtserlasse.

Zu Antrag 4:

Systemunterbrüche können für Hilfesuchende gravierende Folgen haben. Die Leistungserbringer sollten darum verpflichtet werden, die Notruf-Verbindungen jederzeit, ohne Unterbruch zu gewährleisten. Selbstverschuldete Ausfälle sind nicht tolerierbar und sollten entsprechend scharf sanktioniert werden können. Denkbar sind zum Beispiel Konventionalstrafen oder auch die Androhung des Konzessionsentzugs im Wiederholungsfall.

Zu Antrag 5:

Die neuen Regelungen zur Standortidentifikation bei Notrufen (Art. 29, 29a und 29b E-FDV) entsprechen grundsätzlich den Bedürfnissen der Blaulichtorganisationen und werden ausdrücklich begrüsst. Allerdings scheinen uns einzelne Bestimmungen zu einschränkend formuliert. Bei Notrufen sind nicht nur die Standorte der Hilfesuchenden von Interesse, sondern auch Informationen, die für das Rettungsaufgebot relevant sind. Personen- und Lieferwagen, die nach dem 31. März 2018 typengenehmigt worden sind, verfügen heute obligatorisch über das Notrufsystem «eCall112» und es ist anzunehmen, dass sich die europäischen eCall112-Normen bald auch für ältere Modelle durchsetzen. Bei Verkehrsunfällen übermitteln diese Fahrzeuge ein sogenanntes Minimal Set of Data (MSD) – aktuell auf dem Sprachkanal und künftig möglicherweise als IP-basierter Datensatz – an die europäische Notrufnummer 112. Dieses Set umfasst nebst dem Standort weitere Informationen, die für einen schnellen und angemessenen Einsatz der Rettungskräfte entscheidend sind, wie beispielsweise die Fahrtrichtung (relevant bei getrennten Fahrbahnen wie auf Autobahnen), die Anzahl Insassen (geschlossene Sicherheitsgurte), die Position des Fahrzeuges (beispielsweise auf dem Dach liegend) und anderes mehr. Die Notrufzentralen können diese Daten aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen heute nicht empfangen. Die Ausführungsbestimmungen zum FMG sollten darum sinnvollerweise vorsehen, dass solche Zusatz-Daten in einer vorgegebenen und zukunftstauglichen Form aufbereitet und den Notrufzentralen zur Verfügung gestellt werden können.

Zu Antrag 6:

Im vorliegenden Entwurf von Art. 29a werden zwei Technologien namentlich erwähnt. Dies schliesst andere zum vornherein aus, obwohl auch andere durch die Industrie verwendete Standards bestehen. Google beispielsweise nennt seine Notfall-Ortungsfunktion «Emergency Location Service». Sinnvollerweise sollte darum eine produkte- und technologieneutrale Formulierung gewählt werden. Ebenso sollte sie künftige technologische Entwicklungen nicht ausschliessen. So ist zu erwarten, dass sich weitere Standards entwickeln, die die Standortidentifikation verbessern und vereinfachen, auch im Bereich der IP-Telefoniedienste. Die Regelung sollte darum auf Fernmeldediensteanbieter (Mobil- und Festnetz) und Service Provider ausgedehnt werden. Nach Ansicht der Blaulichtorganisationen sollen zudem in absehbarer Zeit auch Mobiltelefon-Apps für Notrufe zum Beispiel mit Text-Chat oder Videofunktion entwickelt und zugelassen werden. Solche Apps sind ein wachsendes Bedürfnis unserer Gesellschaft. Im Fall

von Hör- oder Sprachbehinderungen würden sie gar einen wichtigen Mehrwert schaffen und eine Lücke zur Gleichstellung von Behinderten schliessen. Es ist denkbar, dass die Apps neben dem Standort der hilfesuchenden Person auch noch Zusatzdaten übermitteln könnten. Da die technische Anbindung solcher Apps an die Notrufzentralen heute definiert ist, sind sinnvolle Lösungen kaum realisierbar. Die Ausführungsbestimmungen zum revidierten FMG sollten darum die entsprechenden Grundlagen für solche Anwendungen schaffen.

Zu Antrag 7:

Der Dienst sollte nicht nur die Standorte der Verunfallten oder Hilfesuchenden, sondern auch die Zusatzdaten zu den Notrufen wie den mittels eCall112 übermittelten Mindestdatensatz und die von künftigen Notruf-Apps mitgelieferten Daten umfassen (vgl. Anträge 5 und 6).

Zu Antrag 8:

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Regelungen zur Kommunikation zugunsten der öffentlichen Sicherheit (Art. 90 ff. E-FDV). Der vorliegende Entwurf widerspiegelt das gemeinsame Verständnis der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) und regelt die notwendigen Voraussetzungen für eine sichere und priorisierte Kommunikation der Einsatzkräfte in allen Lagen. Art 90 Abs. 2 E-FDV stellt an die Dienstleistungen der Fernmeldedienstanbieter dahingehende Qualitätsanforderungen. Allerdings fehlt aus unserer Sicht eine Bestimmung zur Datenkapazität bzw. zur Bandbreite (vgl. geltendes Recht Art. 90 Abs. 1 Bst. b FDV). Die Verpflichtung sollte weiterhin klar festgehalten werden. Für einen effizienten Informationsaustausch zur Bewältigung von Ereignissen sind die BORS auf Datenleitungen mit hoher Kapazität angewiesen. Die Einsatzkräfte sollen auch dann über die notwendigen breitbandigen Datenverbindungen verfügen, wenn die kommerzielle Nutzung der Breitbanddienste aufgrund aktueller Umstände nicht möglich ist. Dies gilt auch für die mobile Kommunikation. Da sich die Netzabdeckung der drei Mobilfunknetzbetreiberinnen je nach Standort unterscheidet und einzelne Netze oder Funkzellen im Fall von Ereignissen ausfallen können, müssen die für die Sicherheitskommunikation autorisierten Endgeräte der BORS-Einheiten über alle Netze Verbindungen herstellen können. Für eine sinnvolle und wirksame Sicherheitskommunikation muss dabei stets dasjenige Netz zur Verfügung stehen, welches örtlich die beste Leistung erbringt. Hierfür sollten die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Mobilfunknetzbetreiberinnen sollen falls nötig dazu verpflichtet werden, den BORS den Zugriff auf alle Mobilfunknetze zu ermöglichen.

Im Weiteren unterstützen wir die Bestrebungen zur Gewährleistung sicherer und stabiler Netze (Art. 96 E-FDV), insbesondere auch die koordinierten Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaft vor zunehmenden Cyber-Risiken.

2. Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV)

Antrag 9

In Art. 28 E-AEFV sind die Kurznummern der Notrufdienste wieder aufzulisten.

Antrag 10

Art. 34 E-AEFV ist folgendermassen zu formulieren und mit einem Absatz 3 zu ergänzen:

Abs. 1: «Die Inhaberinnen von Kurznummern müssen dem BAKOM auf Ende jedes Kalenderjahres die Anzahl Anrufe pro Jahr bekannt geben. Ausgenommen sind **die Notrufdienste nach Artikel 28 und** die Inhaberinnen von Kurznummern für die freie Wahl der Dienstanbieterin nach Artikel 33.»

Abs. 2 (geltendes Recht): «Das BAKOM kann von der Anbieterin von Fernmeldediensten, mit deren Unterstützung die Inhaberin der Kurznummer ihren Dienst betreibt, verlangen, die Anzahl Anrufe pro Jahr zu bescheinigen.»

Abs. 3 (neu): «**Das BAKOM kann von der Grundversorgungskonzessionärin, die den Dienst nach Artikel 29b FDV betreibt, verlangen, die Anzahl Notrufe pro Jahr zu bescheinigen.**»

Begründungen

Zu Antrag 9:

Im geltenden Recht (Art. 28. Abs. 1 AEFV) sind die dreistelligen Kurznummern der Notrufe (112, 117, 118 etc.) aufgeführt. Aus unserer Sicht reicht es nicht, diese Nummern künftig nur in den Zuteilungsverfügungen zu nennen, weil damit keine Publizitätswirkung erzielt wird. Der Bevölkerung muss bekannt sein, welcher Notrufdienst über welche Notrufnummer verfügt. Diese Nummern müssen über lange Zeit Bestand haben, so dass sie sich im Bewusstsein einprägen. Die Verordnung müsste also auch nicht häufig geändert werden.

Zu Antrag 10:

Die Inhaber der Notrufnummern (Polizei, Feuerwehr etc.) müssen heute jährlich die von der Grundversorgungskonzessionärin gemeldeten Notrufe dem BAKOM bescheinigen. Hierfür muss beispielsweise die Geschäftsstelle Polizeitechnik und Informatik PTI bei allen für die Notrufnummer 112 und 117 zuständigen Zentralen die Daten erheben. Das verursacht grossen Aufwand, der künftig, zumindest für die Notrufnummern gemäss Art. 28 AEFV, keinen Mehrwert mehr bietet. Es wäre einfacher, wenn die Grundversorgungskonzessionärin, welche den Dienst für die Standortidentifikation und weitere Notruf-Daten nach Art. 29b E-FDV betreibt, die entsprechenden Angaben ans BAKOM meldet. Die Notrufzentralen können keine besseren Daten erheben, als beim Dienst abrufbar sind.

3. Verordnung über Internet-Domains (VID)

Wir begrüssen die Ergänzungen von Art. 10 Abs. 1 Bst. a und von Art. 25 E-VID ausdrücklich, die dem Zweck dienen, die Cyberkriminalität besser zu bekämpfen.

4. Verordnung über Funkfrequenzen (VFuF)

Antrag 11:

Folgende Punkte sind genauer zu erläutern:

Betreffend die Artikel 6 bis 8

- Aufhebung der Konzessionspflicht: Welche Frequenzen sind betroffen?
- Was sind die Konsequenzen? Werden Gebühren für die Nutzung erhoben?
- Welche Frequenzen sind dennoch konzessionspflichtig?
- Welches sind die Kriterien der Einteilung einer Konzessionspflicht oder nicht?

Betreffend Art. 7

- Freie Nutzung über 3000 GHz, wie ist dies zu verstehen?
- Für welche Anwendungen gilt dies?

Betreffend Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 Bst. a

Mangels präzisierender Erläuterung scheint Art. 6 Abs. 2 im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 2 Bst. a zu stehen.

Betreffend Art. 8 Abs. 2 Bst. b

Was heisst «geringe Leistung»?

Erläuternder Bericht zu Art. 9 erster Absatz auf Seite 54:

Der Absatz ist für uns unklar. Einerseits kann er so verstanden werden, dass zweimal auf die Kontrolle durch das BAKOM hingewiesen wird und andererseits so, dass die Kontrolle durch eine Meldung oder durch ein Fähigkeitszeugnis ersetzt wird.

Begründung

Zu Antrag 11

Für den Vollzug der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) ist es notwendig zu wissen, wer Mobilfunkanlagen auf welchen Frequenzen betreibt. Bislang konnten solche Informationen aus den Dokumenten zur Versteigerung von Frequenzen entnommen werden. Aus den vorliegenden Vernehmlassungsunterlagen ergibt sich nicht, wie umfassend die Konzessionspflicht aufgehoben und welche Konsequenzen dies haben wird. Uns stellen sich dazu die nachfolgenden grundsätzlichen Fragen: Hat die Aufhebung der Konzessionspflicht eine zeitlich unlimitierte Verwendung von Frequenzen zur Folge? Wie kann auf sich verändernde Bedingungen und Bedürfnisse reagiert werden? Wo wird ersichtlich, wer auf welchen Frequenzen Mobilfunkdienste nutzt?

5. Verordnung über Fernmeldeanlagen (FAV)

Antrag 12

Art. 27 Abs. 4 Bst. d E-FAV ist folgendermassen zu formulieren:

«Die Funkanlagen nach Artikel 26 Absatz 1 dürfen nur angeboten oder auf dem Markt bereitgestellt werden für: ...

d. **Behörden, die für** die Durchführung von Notsuchen und Fahndungen nach verurteilten Personen zuständige ~~Behörden sind.~~»

Antrag 13

Art. 27a Abs. 1 ist mit folgendem Satz zu ergänzen:

«Wer eine vom BAKOM nicht zugelassene Funkanlage, die dazu bestimmt ist, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit von Behörden betrieben zu werden, zu Vorführungszwecken erstellen und betreiben will, muss eine vom BAKOM zu erteilende Bewilligung erhalten. **Ausgenommen**

sind Vorführungen von Funkgeräten in Innenräumen und von solchen, die eine Sendeleistung von (...) nicht überschreiten.»

Begründungen

Zu Antrag 12:

Sprachliche Korrektur.

Zum Antrag 13:

Wir sind einverstanden damit, dass Systemtests den regulären Funkbetrieb nicht beeinträchtigen sollen. Der neue Artikel 27a, mit welchem Systemvorführungen – auch solche zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit – eingeschränkt werden können, scheint uns daher sinnvoll, allerdings nur für grössere Funkanlagen und Systeme insbesondere der Armee. Für die BORS ist die absolute Formulierung von Absatz 1 zu einschränkend. Sie führt dazu, dass Tests und Versuche kaum oder nur mit hohem Aufwand durchgeführt werden können, auch nicht von Handfunkgeräten oder schwachen Systemen mit geringer Funkwellenausbreitung, die keine Störungen im regulären Funk im öffentlichen Raum verursachen. Wir beantragen daher, dass Absatz 1 genauer spezifiziert und bewilligungsfreie Ausnahmen, beispielsweise in Innenräumen, oder Obergrenzen von Sendeleistungen definiert werden.

6. Verordnung über die elektromagnetische Verträglichkeit (VEMV)

Es ist sicherzustellen, dass Geräte, welche in Verbindung stehen mit Mobilfunkanlagen, weiterhin eine Dokumentationspflicht erfüllen müssen und nicht unter die Geräte von Art. 15 fallen, die von einer technischen Dokumentation ausgenommen sind.

7. Verordnung über die Gebühren im Fernmeldebereich (GebV-FMG)

Künftig entfallen die Gebühren für die Funkkonzessionen der BORS und der zivilen Führungsstäbe (Art. 40 Abs. 1^{bis} FMG, Änderung vom 22. März 2019, BBl 2019 2619), was wir ausdrücklich begrüßen. Ebenso unterstützen wir Art. 38 E-GebV-FMG, der diese Gebührenbefreiung konsequent nachvollzieht.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anträge umzusetzen.

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdirektion

Silvia Thalman-Gut
Regierungsrätin

Kopie per E-Mail an:

- tp-secretariat@bakom.admin.ch (Word- und PDF-Dokument)

- Sicherheitsdirektion, E-Mail info.sd@zg.ch
- Baudirektion, E-Mail info.bds@zg.ch
- Finanzdirektion, E-Mail info.fd@zg.ch
- Staatskanzlei zur Veröffentlichung im Internet, E-Mail info.staatskanzlei@zg.ch