

per E-Mail an recht@babs.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
Guisanplatz 1B
CH-3003 Bern

Bern, 23. Oktober 2024

Stellungnahme zur Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes hinsichtlich der Einführung eines nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystems

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 24. Oktober 2024 zu den geplanten Änderungen des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (nachfolgend «E-BZG») hinsichtlich des Aufbaus und Betriebs eines nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystems (MSK) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, nehmen diese gerne in wahr und hoffen damit, einen Beitrag zu einer effizienten, funktionierenden und zukunftsfähigen Sicherheitskommunikation in der Schweiz zu leisten.

SUISSEDIGITAL ist der Dachverband der Schweizer Telekommunikationsnetzunternehmen und vertritt die Interessen von ca. 180 privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen verschiedener Grösse, die lokal, regional oder landesweit Telekommunikationsinfrastrukturen (Fest- und Mobilfunknetze) betreiben und darüber verschiedene Fernmeldedienste erbringen. Unser grösstes Mitglied ist die Sunrise GmbH, die als grösstes privates Telekommunikationsunternehmen in der Schweiz ein eigenes konzessioniertes Mobilfunknetz betreibt (nachfolgend «Sunrise»), das auch andere Mitglieder von Suissedigital zur Vermarktung von Mobilfunkdienstleistungen nutzen. Unsere Stellungnahme erfolgt in Abstimmung mit Sunrise sowie dem Branchenverband asut. Da wir nicht betroffen sind, nehmen wir keine Stellung zu den Vorschlägen bezüglich der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sowie des Kostenschlüssels zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 20, 25 und 25a E-BZG). Inwieweit *Dritte* von den Gesetzesänderungen betroffen sein werden, kann aufgrund des sehr allgemein gehaltenen Verweises in Art. 20 Abs. 3 E-BZG nicht abgeschätzt und kommentiert werden.

Wir erachten es als sinnvoll, das heutige Polycom-Funknetz abzulösen und das Datenverbundsystem (SDVS) mit einer sicheren mobilen Datenkommunikation zu ersetzen. Unser Mitglied Sunrise verfügt über grosse Erfahrung im Aufbau und Betrieb von Mobilfunknetzen im Allgemeinen und von Sicherheitskommunikation im Speziellen. Dieses Wissen bringt Sunrise gerne in die Diskussion ein. Sunrise sieht auch Synergiepotential bei der Härtung der Notrufversorgung gegen längere Stromausfälle. Gemeinsam mit Sunrise sind wir der Auffassung, dass es für eine zeitgerechte Umsetzung des MSK unbedingt Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen für die Bewilligung von Mobilfunkanlagen in der Schweiz braucht.

1. Ausgangslage

Der Bundesrat will die Realisierung eines neuen zukunftsgerichteten, mobilen, breitbandigen Sicherheitskommunikationssystems (MSK) detailliert prüfen. Darüber sollen Notfallorganisationen wie Polizei, Sanität oder Feuerwehr, aber auch das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), das Bundesamt für Polizei (fedpol), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Armee und der Zivilschutz und weitere Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen (Strasse, Bahn, Energie) jederzeit sicher mobil kommunizieren und Daten übermitteln können. Die Vernehmlassungsvorlage sieht ein MSK vor, welches teilweise auch auf den Infrastrukturen kommerzieller Mobilfunkanbieter mit teilweise ausfallsicherer Stromversorgung aufbaut. Das MSK soll in 5 Jahren das heutige Sicherheitsfunksystem Polycom schrittweise ersetzen.

Für die Entwicklung, den Aufbau und den Betrieb des MSK werden für den Zeitraum von 2026 bis 2046 Gesamtkosten von rund 2,9 Milliarden Franken veranschlagt. Davon machen 1.1 Milliarden Franken Investitionen aus für die Anpassung der Glasfaserkabelinfrastruktur, die Härtung und Umrüstung der Sendestandorte, die Beschaffung von Hardware und Software, eine Nutzeroberfläche für einsatzkritische Anwendungen sowie Planungs- und Entwicklungsleistungen. Die Kosten sollen vom Bund, den Kantonen, dem Fürstentum Liechtenstein und Dritten getragen werden. Um die Verantwortlichkeiten und Finanzierung von MSK rechtlich zu verankern, werden Änderungen im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG) vorgeschlagen.

2. Wissen kommerzieller Mobilfunknetzbetreiber besser einbeziehen

Gemeinsam mit Sunrise erachten wir es grundsätzlich als sinnvoll, das heutige Polycom-Funknetz abzulösen und das Datenverbundsystem (SDVS) mit einer sicheren mobilen Datenkommunikation zu ersetzen. Wir anerkennen die hohe Komplexität des Projekts, das im Verbund geplant und realisiert werden soll. Als grösstes privates Telekommunikationsunternehmen in der Schweiz mit eigenem konzessioniertem Mobilfunknetz verfügt Sunrise über grosse Erfahrung im Aufbau und Betrieb von Mobilfunknetzen im Allgemeinen und von Sicherheitskommunikation (u.a. für die Schweizer Armee, Gesundheitseinrichtungen, Finanzdienstleister und weitere kritische Infrastrukturen) im Speziellen. Unser Mitglied bringt dieses Wissen gerne in die Diskussion ein, um die künftige Sicherheitskommunikation noch effizienter, zuverlässiger und zukunftsfähiger zu machen. Mit dieser Absicht erlauben wir uns gemeinsam mit Sunrise im Folgenden einige kritische Anmerkungen zu den Aussagen im erläuternden Bericht¹ zu machen. Die Anmerkungen sollen dazu anregen, die Ausgestaltung des MSK zu überdenken und allenfalls zu revidieren. Es ist vorzuschicken, dass uns die Datengrundlagen, die das VBS für ihre Entscheidungen und Aussagen beigezogen hat, nur soweit bekannt sind, wie sie im erläuternden Bericht aufgeführt sind.

¹ Nationales mobiles Sicherheitskommunikationssystem (MSK) – Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 19.06.2024

3. Datenkapazitäten bei grossem Verkehrsaufkommen

Gemäss erläuterndem Bericht² wurden im Rahmen von Pilotprojekten verschiedene Umsetzungsvarianten geprüft und eine Marktstudie durchgeführt. Basierend darauf wurde vom Bundesrat schliesslich die Ausarbeitung einer kombinierten Variante in Auftrag gegeben. Diese besteht aus drei Elementen: einer Teilhärtung der Standorte der kommerziellen Mobilfunknetze, dem Aufbau eines eigenen RAN (Radio Access Network) und der Mitnutzung der militärischen Infrastruktur. Weder die Auswertung der Pilotphasen noch die benannte Marktstudie ist öffentlich verfügbar. Darum ist eine Analyse der Faktoren, die zum Entscheid führten, die Kombi-Variante zu vertiefen, nicht möglich.

Moderne kommerzielle Mobilfunknetze können die Anforderungen schon heute und besonders in Zukunft erfüllen. Die Feststellungen im Bericht gehen von der heute verbreiteten Situation aus, dass die Einsatzkräfte als normale Nutzende über die kommerziellen Netze kommunizieren. In diesem Fall ist die Datenkapazität bei hohem Verkehrsaufkommen wie für alle Nutzerinnen und Nutzer begrenzt. Doch bereits mit der 4G-Mobilfunktechnologie lassen sich gewisse Nutzergruppen gegenüber den anderen Nutzenden priorisieren. Das wird heute zum Beispiel bereits bei den Blaulichtorganisationen gemacht. Eine solche Priorisierung wäre grundsätzlich auch für ein Sicherheitskommunikationssystem umsetzbar.

Und mit der neuen 5G-Technologie ist es möglich, dass virtuelle Netzwerke für eine geschlossene Nutzergruppe betrieben werden. Dieses sogenannte Network Slicing erlaubt es, dynamisch innerhalb des verfügbaren Frequenzspektrums Kommunikation mit massgeschneiderter Mindestbandbreite zu garantieren. Unser Mitglied Sunrise ist schon heute mit einem entsprechenden Produkt auf dem Markt: <https://www.sunrise.ch/business/de/loesungen/mobile/mpn>.

4. Kommerzielle Mobilfunknetze können höchsten Informationsschutz bieten

Die Behauptung, die kommerziellen Mobilfunknetze genügen der veränderten Sicherheitslage sowie den gesetzlichen Anforderungen an den Informationsschutz nicht³, sind unzutreffend. Sunrise hält sämtliche gesetzlichen Anforderungen bezüglich Daten- und Betriebssicherheit ein. Sie bietet beispielsweise mit SCION Unternehmen im Finanz-, Versicherungs-, Energie- oder Gesundheitswesen, aber auch für staatliche und behördliche Organisationen mit kritischen Infrastrukturen die besten Voraussetzungen für einen sicheren und kontrollierten Datentransport: <https://www.sunrise.ch/business/de/loesungen/security/scion>.

Der erläuternde Bericht verweist zwar indirekt auf die Option von Network Slicing hin⁴, sieht die *Anforderungen an die Netzverfügbarkeit und Netzabdeckung in allen Lagen sowie der Bedarf an spezifischen Funktionen* jedoch nur teilweise erfüllt. Welche Anforderungen genau noch nicht erfüllt sind, wird nicht weiter erläutert und ist nicht bekannt. Die Netzabdeckung soll gemäss Vorschlag im erläuternden Bericht unter anderem über eine Pflicht zum National Roaming verbessert werden. Wichtig zu verstehen ist, dass National Roaming zwar die Abdeckung erhöhen kann, Kapazitätsprobleme werden damit aber nicht gelöst. Und Zusatzfunktionalitäten, wie zum Beispiel Gruppenkommunikation sind heute Standard-Applikationen. Ein intensiverer Austausch mit den kommerziellen Netzbetreiberinnen dürften weitere Ideen für kosteneffizientere Optionen zutage bringen.

² Erläuternder Bericht a.a.O., Seite 7

³ Erläuternder Bericht a.a.O., Seite 6

⁴ Erläuternder Bericht a.a.O., Seite 7

5. Gegen Stromausfälle gehärtete Mobilfunknetze auch für Notrufe verfügbar machen

Ein besonderes Augenmerk legt der Bericht auf die Verfügbarkeit der Mobilfunknetze bei längeren Stromausfällen. Angestrebt werden soll eine Stromsicherheit von 72 Stunden. Eine solche Härtung der terrestrischen Infrastruktur der kommerziellen Netze ist nicht umsetzbar, ohne dass dafür Diesel-Notstromaggregate eingesetzt werden. Dem Einbau solcher Aggregate sind aber kaum überwindbare Grenzen gesetzt, beispielsweise durch fehlende Freifläche, ungeeignete Statik, baurechtliche und feuerpolizeiliche Einschränkungen sowie fehlende Einwilligung der Vermieterschaft. Sunrise hat dies in der Stellungnahme vom 14.02.2024 zur Änderung der VO über Fernmeldedienste (FDV) detailliert aufgezeigt⁵. Angesichts der hohen Investitions- und Betriebskosten für das MSK – mit Sunrise gehen wir davon aus, dass die veranschlagten 2,9 Milliarden Franken nicht ausreichen dürften – könnte es sinnvoll sein, das gehärtete MSK-Netz auch als letzte Rückfallebene für Notrufe zu verwenden. Ein solches, von den Betreibern unabhängiges Notruf-Netz würde der Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft die Möglichkeit geben, auch bei einem langandauernden Stromausfall die Notruforganisationen erreichen zu können. Wir regen an, auch diese Option unbedingt eingehend zu prüfen.

Wie die Praxis heute zeigt, bieten kommerzielle Mobilfunknetze in normalen Lagen nicht nur grundsätzlich die besten Bedingungen für ein MSK. Sie sind durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Wettbewerb auch gezwungen, stets auf dem aktuellen technischen Stand zu sein. Davon profitieren alle Bedarfsgruppen, auch die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Diesen Vorteil im Normalbetrieb zugunsten einer höheren Zuverlässigkeit in Ausnahmefällen eines Stromunterbruchs aus der Hand zu geben, erachten wir nicht als sinnvoll. Wir schlagen darum vor, dass im Konzept der MSK verschiedene Stromversorgungssituationen unterschiedlich betrachtet werden. Dabei müsste mindestens zwischen den unterschiedlichen Anforderungen an die Netze im Normalbetrieb und bei Ausnahmefällen unterschieden werden.

6. Rahmenbedingungen für den Bau und die Erneuerung von Mobilfunkanlagen verbessern

Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf den Immissionsschutz, den Landschafts- und Ortsbildschutz sowie die Bewilligungsverfahren machen es den Schweizer Mobilfunknetzbetreibern seit Jahren sehr schwer, neue Standorte für Mobilfunkanlagen zu finden und Anpassungen an bestehenden Anlagen durchzuführen. **Auch die Realisierung des MSK innerhalb der gesetzten Frist dürfte gemäss den Erfahrungen der kommerziellen Mobilfunknetzbetreiber unmöglich sein.** Wir regen an, im Zuge der Umsetzung der MSK die schon länger diskutierten Anpassungen im Bereich des Raumplanungsrechts (RPG) und der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) sowie deren Vollzug rascher voranzutreiben. Konkret sollte es zukünftig möglich sein, dass technische und betriebliche Anpassungen auf bereits bestehenden Anlagen ohne erneutes Baubewilligungsverfahren realisiert werden können.

Des Weiteren ist zu prüfen, ob in einer Krisensituation die vorsorglichen NISV-Grenzwerte für MSK-Sendeanlagen temporär ausser Kraft gesetzt werden könnten, um eine bessere Versorgung sicherzustellen. Dies würde nicht nur den Blaulichtdiensten helfen, sondern könnte gleichzeitig der Bevölkerung ermöglichen, Notrufe abzusetzen.

Gemäss dem erläuternden Bericht⁶ zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, dass sich eine Zusammenarbeit mit kommerziellen Mobilfunkanbietern als zielführend erwiesen hat. Unser Mitglied Sunrise und wir stehen für eine solche Zusammenarbeit gerne zur Verfügung. Dabei liessen sich die im Bericht aufgeführten Vorbehalte gegenüber den kommerziellen Mobilfunknetzen weiter entkräften und gemeinsam gute Lösungen finden.

⁵ [Stellungnahme Sunrise](#), vgl. auch [Stellungnahme Suissedigital v. 16.02.2024](#)

⁶ Erläuternder Bericht a.a.O., Seite 7

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung des Projektes MSK einbeziehen. 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