

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

---

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

per E-Mail an: [tp-secretariat@bakom.admin.ch](mailto:tp-secretariat@bakom.admin.ch)

25. März 2020

### **Stellungnahme zur Revision der Verordnungen zum FMG**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Dezember 2019 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungsentwürfen der Vollzugsverordnungen zum Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10) eröffnet. Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur sowie weitreichende Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zu den Änderungsentwürfen wie folgt Stellung.

Hinweis: Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Bei Verzicht unsererseits auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Regelungen, ist damit keine Zustimmung durch die Digitale Gesellschaft zu solchen Regelungen verbunden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

Erik Schönenberger  
Geschäftsleiter

## Art. 10a FDV - Roaming

Hohe Mobilfunk-Rechnungen, bzw. aufgebrauchte Prepaid-Guthaben, sind nach Auslandsaufenthalten noch immer ein weit verbreitetes Ärgernis. So zahlt beispielsweise ein/e Prepaid-Kunde/in von Salt für ein Datenpaket von 1 GB (=1024 MB) 19.95 Franken. Ohne Datenpaket surft man zum «Standard»-Tarif und zahlt für 1 MB astronomische 19 Franken – also rund 975 Mal mehr. Auch bei den anderen Telekomanbietern gibt es ähnlich überhöhte Tarife.

### Kostenlimiten

Auf Druck haben die Telekomanbieter beim Daten-Roaming zwar Warn-SMS sowie die Blockierung des Datenroamings eingeführt, wenn eine bestimmte Kostenlimite erreicht worden ist. Die Grenzen sind aber bei einigen Anbietern (beispielsweise Salt 500 Franken) viel zu hoch gewählt. Wir schlagen eine Regelung vor, wonach eine standardmässige Kostenlimite beim Roaming (alle Dienste addiert) auf maximal 50 Franken für Erwachsene, bzw. 30 Franken für Jugendliche (Jugendabos) angewendet wird, welche vom/von der Kunden/in individuell gesenkt oder erhöht werden kann. Wer nach der Blockierung des Roamings weiterhin Roaming-Dienste nutzen will, muss dies explizit bestätigen. Dies ist heute zwar schon gängige Praxis – wir fordern jedoch, dass zusätzlich auch auf eventuell günstigere Optionen hingewiesen wird.

### Preisobergrenzen

Ein [Rechtsgutachten](#) von Andreas Stöckli (Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg) zeigt, dass Art. 12a<sup>bis</sup> Abs. 1 des revidierten Fernmeldegesetzes die notwendige gesetzliche Grundlage bietet, um in der Fernmeldeverordnung einseitig Preisobergrenzen für die Endkumentarife beim Roaming festzulegen.

Die Regelung für Preisobergrenzen könnte sich auf diese drei Prinzipien stützen:

- *Offenlegungspflicht*: Anbieter müssen Roaming-Verträge / Grosshandelspreise gegenüber dem UVEK und dem Preisüberwacher offenlegen.
- *Preiswettbewerb unterhalb Obergrenze*: Es werden Obergrenzen für die Endkumentarife festgelegt. Diese sind so zu wählen, dass Preisexzesse vermieden werden, aber sich die Anbieter nach wie vor preislich voneinander abheben können.
- *Anreize für tiefe Grosshandelspreise*: Wenn die Branche tiefe Grosshandelspreise aushandelt, wird eine höhere Marge gewährt. Dadurch wird «moral hazard» verhindert: Anbieter lassen hohe Grosshandelspreise zulasten ihrer Kundschaft zu und kassieren dann im Gegenzug bei ausländischen Personen, die in die Schweiz reisen, ab.

Innerhalb der EU müssen seit 2017 keine Roaming-Gebühren mehr bezahlt werden. Wir fordern mit der Einführung von Preisobergrenzen diese wirkungsvoll auch für Kundinnen und Kunden in der Schweiz zu senken.

## 5. Kapitel Mehrwertdienste (Art. 45 ff. FDV)

Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d FMG sollen die Benutzerinnen und Benutzer von Fernmeldediensten vor unlauteren Werbung und vor **Missbrauch durch Mehrwertdienste** geschützt werden.

Seit vielen Jahren ist der unbewusste Abschluss von SMS-/MMS-Abonnements ein Problem. Dabei werden für das Empfangen von SMS/MMS grössere Beträge fällig, welche durch die FDA in Rechnung gestellt werden, ohne dass sich der Kunde dessen bewusst ist. Konsumentenorganisationen berichten in regelmässigen Abständen über diese Problematik. Dabei soll auch bereits Malware auf dem Smartphone zum Einsatz gekommen sein, welche den Abschluss eines Abonnements sozusagen automatisiert. Der/die Kunde/in realisiert die hohen Kosten unter Umstände erst bei der nächsten Rechnung.

Mit der Revision der FDV hat der Bundesrat die Möglichkeit, dem Treiben von SMS-/MMS-BetrügerInnen Einhalt zu gebieten, indem er den Abschluss von SMS-/MMS-Abonnements merklich erschwert. Unter anderem sollen folgende Möglichkeiten durch das Bundesamt geprüft werden:

- Die Verrechnung von SMS-/MMS-Abonnements (kostenpflichtiger Empfang) durch die FDA weiter erschweren (Art. 38 FDV). Dies könnte beispielsweise bei SMS-/MMS-Abonnements durch eine explizite Umkehr der Beweislast und der Pflicht, bei Reklamationen den bestrittenen Betrag umgehend von der Mobiltelefon-Rechnung zu streichen, erreicht werden.
- Schaffen eines neuen separaten Sperrsets für den Empfang von kostenpflichtigen SMS/MMS, welche bei Abschluss eines Mobiltelefon-Abonnements per default aktiviert (gesperrt) ist (Art. 40 FDV). Nur durch eine explizite Einwilligung des/der Kundens/in und unter Information über die Konsequenzen, kann dieses bereits bei Abschluss eines Mobiltelefon-Abonnements entsperrt werden.
- Einführung einer Kostenlimite, wonach beim kumulierten Überschreiten von beispielsweise CHF 50.- innerhalb der letzten 30 Tage ein Informations-SMS versandt und/oder die Abonnements blockiert werden und manuell freigeschaltet werden müssen.

Damit könnten Betrügereien durch SMS-/MMS-Abonnements wirksam entgegengewirkt werden.

### **Art. 10e FDV - Information der Anbieterinnen über die Qualität der Dienste**

Wir begrünnen die Regelung zur Information der Anbieterinnen über die Qualität der von ihnen angebotenen Dienste.

### **Art. 10f FDV - Offenes Internet**

Wir begrünnen die Bestimmungen zum offenen Internet (Netzneutralität).

Wir heben speziell die Wichtigkeit der Regelung in Abs. 3 hervor, wonach eine ausdrückliche Aufforderung der Kundin oder des Kunden zur unterschiedlichen Übertragung von Informationen (wie zum Beispiel durch sogenanntes Zero-Rating) nicht standardmässig Gegenstand eines Angebots sein darf, das die Kundin oder der Kunde über die allgemeinen Geschäftsbedingungen oder das Standardangebot akzeptiert. **Diese Regelung ist unbedingt beizubehalten, damit die Absicht des Gesetzgebers auch tatsächlich umgesetzt wird.**

### **Art. 46a FMG - Kinder- und Jugendschutz**

Um Informationen mit pornografischem Inhalt nach Artikel 197 Absätze 4 und 5 des Strafgesetzbuchs rasch und weltweit löschen zu können, sieht der Gesetzgeber in Art. 46a Abs. 2 FMG vor, dass von Dritten betriebene Meldestellen beigezogen und unterstützt werden können. Leider unterlässt es der Bundesrat, die nötigen Einzelheiten zu regeln.

INHOPE ist ein internationales Netzwerk von Meldestellen für Kinderpornografie und seit Jahren in vielen Ländern tätig. Aufgrund von Meldungen, auch von Opfern, sorgt INHOPE erfolgreich für eine schnelle Löschung von Kinderpornografie. Im weiteren liefert es den Strafverfolgungsbehörden weltweit wichtige Informationen für die Strafverfolgung. Dank INHOPE wird ein effizienter Einsatz der vorhandenen finanziellen und personellen Mittel zur Bekämpfung von dokumentiertem Kindesmissbrauch erreicht.

Eine INHOPE-Meldestelle kann grundsätzlich durch die Polizei (beispielsweise Fedpol) oder eine private Stelle betrieben werden. INHOPE macht diesbezüglich keine Einschränkungen, doch private Meldestellen haben klare Vorteile.

Wenn jemand - auch ohne Absicht - auf illegale Inhalte stösst, liegt durch diese Handlung ein Verstoß gegen Art. 197 StGB vor. Die Hemmschwelle, dies nun der Polizei (beziehungsweise Fedpol) mitzuteilen, ist gross, da sich die Konsequenzen nicht abschätzen lassen. Selbst wenn die Meldung anonym erfolgen könnte, bleiben bei vielen potentiellen Melderinnen und Meldern genügend Zweifel, um von einer Meldung an die Polizei abzusehen. Dies, leider, um damit das «unklare» Risiko zu vermeiden, sich selbst in strafrechtliche Probleme hineinzumanövrieren.

- In Österreich, wo sowohl die Polizei als auch die private, nationale Organisation INHOPE (stopline.at) eine Meldestelle betreibt, erhält die **private INHOPE-Meldestelle bis zu 10x mehr Meldungen**.
- Gemäss INHOPE explodiert die Anzahl der Meldungen nach Eröffnung einer privaten INHOPE Meldestelle im jeweiligen Land. Dies insbesondere auch im Vergleich zu allenfalls vorher existierenden staatlichen Meldestellen.

Möglichst viele Meldungen sind gemäss INHOPE essentiell zur Identifikation und Befreiung der Opfer aus ihrer Situation.

INHOPE hat ausdrücklich erklärt, an einem Ableger in der Schweiz interessiert zu sein. Auch Interpol hofft, dass sich die Schweiz dem INHOPE-Netzwerk anschliesst. Es ist kein Grund ersichtlich, auf diese Zusammenarbeit zu verzichten. Wir fordern den Bundesrat auf, sich am Aufbau und der finanziellen Unterstützung einer entsprechenden privaten Meldestelle zu beteiligen.

**Art. 89b FDV - Verbotene Pornografie**

Die FDA sollen explizit die Möglichkeit erhalten, die gemäss Art. 46a Absatz 3 Satz 2 FMG auferlegten Pflichten an eine (beispielsweise durch die FDA getragene) anerkannte INHOPE-Meldestelle zu übertragen.

Dazu soll Art. 89b FDV durch einen dritten Absatz wie folgt ergänzt werden:

Art. 89b Absatz 3 FDV (neu):

<sup>3</sup>Sie können die Pflichten gemäss Absatz 2 an eine anerkannte Meldestelle (beispielsweise INHOPE) übertragen.

**Art. 46a Abs. 3 Satz 1 FMG**

An dieser Stelle möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass die in Art. 46a Abs. 3 Satz 1 FMG eingeführten Netzsperrern reine Augenwischerei sind und das Problem für Opfer von dokumentiertem Kindesmissbrauchs nicht zu lösen vermögen. Im Gegenteil: Netzsperrern sind kontraproduktiv und verlängern das Leiden der Opfer, weil sie aufgrund der Netzsperrern später oder gar nie entdeckt werden. Während ein effizientes Meldewesen (siehe oben) den Opfern hilft, sind Netzsperrern weitgehend wirkungslos und richten vor allem Schaden an, weil sie entweder leicht zu umgehen sind und/oder mit erheblichem Kollateralschaden in die Internet-Infrastruktur sowie das Fernmeldegeheimnis eingreifen.