

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BABS
Guisanplatz 1B
3003 Bern

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

22. Oktober 2024

Vernehmlassung zum nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystem (MSK)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 geben Sie uns die Gelegenheit, zur Vernehmlassung zum nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystem (MSK) Stellung zu nehmen.

Bemerkungen des Kantons Solothurn

- Wir begrüssen den Aufbau und den Betrieb eines nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystems (MSK).

Begründung: Die Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) der Kantone sind darauf angewiesen, jederzeit grössere Datenmengen mobil und gesichert auszutauschen. Dies muss auch möglich sein, wenn die bestehenden Mobilfunknetze überlastet oder beschädigt sind. Ein einheitliches System, das die mobile breitbandige Sicherheitskommunikation für Bund, Kantone und Dritte in allen Lagen sicherstellt, fehlt zurzeit in der Schweiz. Dies erst recht, wenn das Sicherheitsfunksystem Polycom 2035 das Nutzungsende erreicht. Eine grosse Herausforderung wird die zeitgleiche Einführung von MSK bei allen BORS von Bund und Kantonen, dem Fürstentum Liechtenstein und den Betreibern kritischer Infrastrukturen sein. Da MSK ein nationales Netz bildet, ist eine kantonal gestaffelte Realisierung wie bei POLYCOM, mit einer Realisierungsdauer von 2001 bis 2015, nicht möglich. MSK muss von allen involvierten Stellen möglichst gleichzeitig angegangen werden. Aus technischer Sicht spricht sich die Polizei Kanton Solothurn unbedingt für die Verwendung von handelsüblichen Endgeräten aus (Commercial off-the-shelf, COTS-Standardgeräte). MSK muss in seiner Gesamtheit als Service verfügbar sein, der eine flächendeckende Netzabdeckung von mindestens 99 Prozent der Fläche des Kantons Solothurn gewährleistet. Die Verfügbarkeit des Services muss eine Messgrösse von mehr als 99.9 Prozent aufweisen. Des Weiteren ist eine garantierte Ausfallsicherheit von mindestens 72 Stunden zwingend erforderlich (autonome Stromversorgung).

- Wir begrüssen, dass die Governance von MSK nach dem Vorgehen «Besteller-Ersteller» ähnlich dem Projekt «Neue Alpentransversale» (NEAT) erfolgt. Dabei sind die Rechtsform der Projektgesellschaft sowie weitere Details und entsprechende Varianten auf der Grundlage der drei, von der Organisation «Polizeitechnik und -informatik Schweiz» (PTI) durchgeführten, Workshops zu beschreiben und in die Botschaft einzufügen. Zudem ist in der Projektinitialisierungsphase (Vorphase) eine Organisation festzulegen, die wichtige Vorarbeiten durchführen soll, bis die MSK AG realisiert ist.

Begründung: Die ursprüngliche Projektherrschaft von PTI wurde im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens mit einer neu ins Spiel gebrachten Organisationsform abgelöst, was aus unserer Sicht vollkommen richtig ist. Selbst wenn für diese neue Aufgabe zusätzliche Fachkräfte rekrutiert würden, erachten wir das Risiko einer Beeinträchtigung der originären PTI-Aufgabenerfüllung als zu gross. Zudem erscheint uns ein Vorhaben in dieser Dimension für eine Behördenorganisation wie PTI zu gross. Es geht hier darum, dass mit Grosskonzernen auf gleicher Höhe verhandelt werden muss. Ohne die Wirkung und Akzeptanz von PTI zu relativieren, ist dieses Vorhaben mit Blick auf eine allfällige Federführung durch PTI zu gross. Zudem kommt der politische Aspekt dazu. Unabhängig davon, welcher Organisation man zutraut, dieses Vorhaben erfolgreich bewältigen zu können, sollte ein nationales Vorhaben mit einem finanziellen Finanzierungsbedarf von mehreren Milliarden Franken von einem breit abgestützten nationalen Gremium geführt werden.

Das Vorgehen nach «Besteller-Ersteller» mit einer entsprechenden Projektgesellschaft ermöglicht eine schlanke Struktur, kurze Entscheidungswege und eine Organisation deren einziger Auftrag die Umsetzung des Projektes ist. Zudem können damit Kompetenzen auf die untere Stufe delegiert werden. Dies ermöglicht eine rasche Entscheidungsfindung sowie ein konsequentes und umfassendes Risikomanagement. Weitere Kommentare befinden sich im Anhang 1.

- Finanzierung: Wir bemängeln grundsätzlich, dass auf kantonaler Ebene die erforderlichen formellen Finanzbeschlüsse gefällt werden müssen, bevor auf nationaler Ebene die Parameter verbindlich festgelegt worden sind. Dies erschwert die politische Akzeptanz einer Finanzierungsvorlage im Kanton, bietet Angriffsflächen und gefährdet den Erfolg. Es besteht das Risiko, dass das kantonale Parlament auf eine solche Vorlage gar nicht eintritt. Aus diesem Grund lehnen wir die Änderung von Art. 25a des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) mit der vorgeschlagenen Aufteilung der Kosten (70 Prozent durch die Kantone zu tragen), ab.

Begründung: Der Bund muss diese Möglichkeit miteinbeziehen, dass gewisse Kantone, unter Umständen auch der Kanton Solothurn, nicht in der Lage sein werden zeitlich über freigegebene finanzielle Mittel zu verfügen oder auch (Kosten gemäss Vernehmlassungsvorschlag) überhaupt die finanziellen Mittel bereitstellen können.

Zwecks Budgetierung der internen personellen Aufwände bedarf es einer sorgfältigen und trotzdem raschen Klärung, wie viele kantonsinterne Ressourcen ein mittelgrosser Kanton, wie der Kanton Solothurn, für den operativen Betrieb, insbesondere im Bereich der Administration und verwandter Tätigkeiten, erforderlich sein werden. Die Polizei Kanton Solothurn vertritt die Meinung, dass MSK in seiner vollen Ausprägung als Service bezogen werden muss, um damit die eigenen Ressourcen entsprechend möglichst gering halten zu können. Da POLYCOM noch bis spätestens 2035 weiterbetrieben werden muss, können diese dafür benützten Ressourcen nicht gleichzeitig auch für MSK eingesetzt werden.

Der Aufteilungsschlüssel der Finanzierung von Bund und Kantone wurde in keiner Weise bereits verbindlich geregelt, entgegen anderen Ausführungen. Der Vorschlag von 30 Prozent Bund und 70 Prozent Kantone orientiert sich an den bisherigen PTI-Vorhaben. Wir haben oben ausgeführt, dass es sich aufgrund der Dimension des Projektes, aber auch der Betroffenheit des Bundes (wir verweisen einerseits auf das primär zuständige BABS und andererseits auf die Aufzählung all der betroffenen Bundesämter auf Seite 12 des Erläuternden Berichts), PTI bei der Projektorganisation PTI weder personell noch in Bezug auf die Governance / Projektorganisation die Hauptverantwortung tragen darf. Dies wurde offenbar in der Zwischenzeit erkannt und es wird sich kaum mehr um ein PTI-Projekt handeln, weshalb es auch unter diesem Aspekt keinen Grund mehr gibt, sich an den PTI-Finanzierungsschlüssel anzulehnen. Aus unserer Sicht ist es nur folgerichtig, dass der neue Aufteilungsschlüssel analog dem damaligen POLYCOM-Schlüssel von 55 Prozent Bund und 45 Prozent Kantone festgelegt wird. Es ist für uns kein Grund ersichtlich, weshalb im Nachfolgeprojekt von POLYCOM ein anderer Aufteilungsschlüssel zu wählen wäre.

Wir begrüssen es, dass die Aufteilung im BZG inhaltlich geregelt wird, aber mit einem Kostenaufteilungsschlüssel von 55 Prozent (Bund) und 45 Prozent (Kantone). Für uns ist es wichtig, dass von der Projektseite raschestmöglich festgelegt werden kann, ab wann welche Kosten zu tragen

sind. Die derzeitigen Zahlen in einer Vernehmlassungsvorlage sind für uns und im Rahmen einer allfälligen Finanzierungsvorlage zuhanden des Kantonsrates zu wenig aussagekräftig.

Insbesondere benötigen wir nicht einfach Zahlen, sondern eine fachliche, technische Begründung, weshalb dieses Projekt derart teuer ist. Hier erwarten wir eine klare und transparente Begründung.

Im Weiteren schliessen wir uns der Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD vom 16. Oktober 2024 an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS an, welche unseren Überlegungen grundsätzlich entspricht. Neben unserer Anregung die Kostenverteilung analog dem damaligen POLYCOM-Schlüssel vorzunehmen, sprechen auch Gründe – wie im erwähnten Schreiben genannt – dafür, die Finanzierungsfrage erst zu beantworten, wenn die verschiedenen Parameter klar bekannt und eine offene sowie transparente Diskussion mit allen Beteiligten stattgefunden hat.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber

Anhang

Kommentare zum «Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystems (MSK)»

Nachfolgend sind die Kommentare zum Dokument «Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des nationalen mobilen Sicherheitskommunikationssystem (MSK)» in tabellarischer Form wiedergegeben.

Seite	Absatz	Kommentar
6	1	Der Zivilschutz ist explizit zu erwähnen.
6	2	Zusätzliche Anforderungen: Möglichkeit für die Bevölkerung, über MSK-Notrufe abzusetzen, falls die öffentlichen MNO nicht verfügbar sind. Möglichkeit der Bevölkerungsalarmierung mittels Cell Broadcast (CB) bei nicht Verfügbarkeit der MNO. Möglichkeit der Mobilisierung der (Miliz-)Einsatzkräfte über MSK bei nicht Verfügbarkeit der MNO.
6	3	Mobilfunk-Kommunikationsdienstleistungen statt Sendeleistungen.
6	3	Möglichst flächendeckende Abdeckung, von (...) analog POLYCOM.
6	3	Notwendige, idealerweise den BORS zugeteilte, Frequenzen die eine breitbandige Verbindung zum MSK-Netz mittels COTS (Commercial off-the-shelf) Geräten ermöglichen.
7	3	Armee und Zivilschutz mit kantonalen Zivilschutzorganisationen ergänzen.
7	7	Anmerkung: Die Terminologie "MSK-Funkzugangnetz (Radio Access Network RAN)" darf nicht implizieren, dass neu ein eigenes Radio-Zugangsnetz gebaut wird. Dies wäre die Variante e), welche ganz klar im Bericht verworfen wurde.
8	6	Die BevSV; SR 520.12 muss den Änderungen der BZG-Rechnung tragen (Art 50. ist so anzupassen, dass die Koordination gemäss Governance wahrgenommen wird, welche die Bedürfnisse der Kantone und des Bundes repräsentiert).
8	6	Der Verteilschlüssel wurde bisher in der Fachdirektorenkonferenz RK MZF und KKJPD im Rahmen der Vorkonsultation besprochen.

		Ebenfalls sind die Budgettermine und dadurch frühestmöglichen Beitragszahlungen zu berücksichtigen oder entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Diese Punkte werden im Rahmen der Governance geregelt.
9	1	Die Governance wird parallel zur Vernehmlassung erarbeitet, mit den Stakeholdern verifiziert und eingereicht. Sie wird auf dem Besteller-Ersteller Modell aufbauen.
10	Tabelle 1	Die Kostenübersicht ist nicht nachvollziehbar. Z.B. steigen und sinken Wiederkehrende Kosten massiv im Verlauf von zwei Jahren. Welche Services stehen hinter den Kosten, die die Nutzerorganisationen beziehen können? Wann sind diese Verfügbar und welchen Mehrwert bringen diese für die Nutzer mit sich? → RK MZF hat in der Musterstellungnahme im Kapitel 3.1 eine Interpretation ausgewiesen und verweisen darauf, um Klarheit und Sicherheit in der Finanzierung zu gewinnen.
10	2	POLYCOM-Kosten haben nichts mit dem Projekt MSK zu tun. POLYCOM-Kosten sind nur unter der Sicht «Kommunikationskosten Total» zu betrachten und zwingend separat auszuweisen, um die Gesamtkosten auf Seiten Bund darzustellen. Ansonsten besteht ein Risiko, dass Rückbaukosten POLYCOM plötzlich auch den Projektkosten MSK zugewiesen werden.
10	6	Sind damit die Vollkosten für den Bund (inkl. Infrastrukturen Bahn und Strasse) abgedeckt und somit auch im Verteilungsschlüssel der Kantone enthalten?
11	Tabelle 2	Anmerkung: Die Terminologie «MSK-Funkzugangnetz (Radio Access Network RAN)» darf nicht implizieren, dass neu ein eigenes Radio-Zugangsnetz gebaut wird. Dies wäre die Variante e), welche ganz klar im Bericht verworfen wurde.
11	3	Der Bericht über die Ablösung von POLYCOM durch MSK weist zusätzlich auch einen Stellenbedarf von 10 FTE bei den Kantonen aus. Diese sind hier nicht mehr enthalten, auch wenn gemäss Kostenschlüssel die Hauptverantwortung und Projektrealisierung, wie in der Governance ausgeführt, bei den Kantonen, zu liegen kommt. Ist der Stellenbedarf der Kantone im Rahmen des Projektanteils noch immer im Budget von MSK enthalten oder müssen diese Aufgaben durch die Kantone separat finanziert werden?
11	Tabelle 3	POLYCOM ist nicht Bestandteil des MSK-Projektes.

12	1	Inwiefern sind wiederkehrende Kosten der Technologie abhängig von Finanzierungsbeiträgen der Kantone?
12	Tabelle 4	<p>POLYCOM-Kosten haben nichts mit dem Projekt MSK zu tun.</p> <p>POLYCOM-Kosten sind nur unter der Sicht «Kommunikationskosten Total» zu betrachten und zwingend separat auszuweisen, um die Gesamtkosten auf Seiten Bund aufzuzeigen. Ansonsten besteht ein Risiko, dass Rückbaukosten POLYCOM plötzlich auch den Projektkosten MKS zugewiesen werden.</p>
12	4	Die Kombivariante MSK bedeutet, dass die zurzeit erhobenen 2'900 Standorte gehärtet oder, wo zur Erreichung der Abdeckung notwendig, zusätzliche Standorte realisiert werden. Dazu können, wo sinnvoll, auch bestehende POLYCOM-Standorte verwendet werden.
12	5	Der gesamte Absatz muss ersatzlos gestrichen werden. Das Ziel ist nicht, ein eigenes RAN zu bauen was der Variante e) entspräche. Diese wurde bereits im Bericht verworfen.
13	1	Ist ein Ausbildungszentrum für MSK noch notwendig oder kann eine dezentrale Schulung angestrebt werden?
13	3	MSK könnte mit der Härtung für 72 Stunden den Notruf bei Ausfällen der öffentlichen MNO innerhalb der Schweiz sicherstellen.
13	3	Die Verpflichtung zum nationalen Roaming ist eine MUSS und keine SOLL-Anforderung
13	Fusszeile 8	Die Anforderung der BORS besteht in einer Verfügbarkeit der Telekommunikation über 72 Stunden bei Stromausfall. Wie diese gewährleistet wird (Terrestrisch, Nicht-Terrestrisch) ist eine Frage der MSK-Architektur und ist in der Initialisierungs- und Konzeptphase zu definieren.
14	1	Dies müssen zwingend Frequenzen sein, welche durch COTS-Geräte genutzt und ab Inbetriebnahme MSK unterstützt werden.
14	2	<p>Achtung: Nicht alle der heute zur Verfügung stehenden Frequenzen können auf handelsüblichen (COTS) Endgeräten verwendet werden:</p> <p>Die 2 x 3 MHz im Band 28 sind nutzbar.</p> <p>Die 2 x 5 MHz im Band 68 werden von COTS-Geräten gegenwärtig nicht unterstützt.</p>

15	4	Das Fürstentum Liechtenstein (FL) muss in den Kosten analog zu einem Kanton betrachtet werden. Das heisst, FL bezahlt wie die Kantone ab der Stunde 0 für die Errichtung und Nutzung von MSK. Die Teilkosten können vor der Berechnung des Kostenschlüssels Bund/Kantone in Abzug gebracht werden.
15	5	Kann der Bund unter der Voraussetzung eines verhandelten Kostenschlüssels notfalls in Vorleistung gehen für den Fall, dass (einzelne) kantonale Budgets noch nicht gesprochen sind?
16	-	Es muss ein Absatz ergänzt werden, dass weitere Kosten auf die Kantone zukommen (Anbindung Leitstellen, Abonnemente, Endgeräte mit Zubehör, usw.)
17	5	Weitere Nutzen für die Gesellschaft: Möglichkeit für die Bevölkerung, über MSK-Notrufe abzusetzen, falls die öffentlichen MNO nicht verfügbar sind. Möglichkeit der Bevölkerungsalarmierung mittels Cell Broadcast (CB) bei nicht Verfügbarkeit der MNO. Möglichkeit der Mobilisierung der (Miliz-)Einsatzkräfte über MSK bei nicht Verfügbarkeit der MNO.
20	Kostenangaben für FL	Das Fürstentum Liechtenstein (FL) muss in den Kosten analog einem Kanton betrachtet werden. Das heisst, FL bezahlt wie die Kantone ab der Stunde 0 für die Errichtung und Nutzung von MSK. Die Teilkosten können vor der Berechnung des Kostenschlüssels Bund/Kantone in Abzug gebracht werden.