



Botschaft Nr. 24

26. Juni 2012

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf zur Volksinitiative «FriNetz» (Volksabstimmung)

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf zur Ablehnung der Verfassungsinitiative «FriNetz».

Diese am 3. Mai 2010 vom Initiativkomitee «FriNetz» eingereichte und als allgemeine Anregung formulierte Initiative (Art. 124 PRG) fordert eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 in dem Sinne, dass in allen Bezirken ein kostenloser, frei zugänglicher und drahtloser Internetanschluss in den viel besuchten öffentlichen Räumen garantiert wird. Im *Amtsblatt* vom 22. Oktober 2010 wurde festgestellt, dass die Initiative zustande gekommen ist, und der Grosse Rat hat mit Dekret vom 2. Februar 2011 ihre Gültigkeit beschlossen (ASF 2011_008).

1. Einleitung

Die Junge CVP hat gestützt auf die Artikel 102 Bst. b und 124 PRG eine Volksinitiative (Verfassungsinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung) mit folgendem Initiativtext eingereicht:

«Der Kanton garantiert in allen Bezirken einen kostenlosen, frei zugänglichen und drahtlosen Internetanschluss in den viel besuchten öffentlichen Räumen.»

Nachdem der Grosse Rat diese Initiative gültig erklärt hat, hat der Staatsrat insbesondere via das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) die technischen Möglichkeiten und die weiteren Voraussetzungen, um dem Initiativtext zu entsprechen, geprüft.

2. Situation bezüglich Internetzugang an öffentlichen Plätzen

Mit ihrer Initiative verlangt die Junge CVP vom Kanton, ein Netz von «Hot Spots» in den viel besuchten Räumen in allen Bezirken einzurichten und den Bürgerinnen und Bürgern für einen freien und kostenlosen Internetzugang zur Verfügung zu stellen.

«Hot Spots» sind Internetzugriffspunkte für mobile Informatikgeräte (Notebooks, Smartphones). Die grossen Telekomanbieter sowie seit Kurzem auch einige öffentliche Verwaltungen, wie etwa die Stadtverwaltungen Genf und Lausanne, bieten ihrem Zielpublikum diese Dienstleistung in stark frequentierten Zonen an. Ausser den Telekomanbietern haben auch einige Private wie Internetcafés ein solches Angebot für ihre Kunden.

Schon heute bieten einige Dienststellen der Freiburger Kantonsverwaltung und einige Anstalten des Staates ihrem Zielpublikum (Consultants, Spitalpatient/innen, Journalist/innen bei Wahlen, Grossrät/innen, Studierende und Lehrpersonen) eine ähnliche Dienstleistung an («Wifi guest»). Diese vom ITA realisierte und unterhaltene Dienstleistung ist im Innern gewisser Gebäude der Kantonsverwaltung oder gewisser Anstalten verfügbar. Sie kann aber nicht von allen genutzt werden, sondern nur von den Personen, die ein entsprechendes Gesuch an die Dienststelle der Kantonsverwaltung oder die betreffende Anstalt gestellt haben.

In der Universitätsstadt Freiburg sowie auch in anderen Städten und Gemeinden sind bereits zahlreiche Hot Spots verfügbar (Universität, Fachhochschulen, Mittelschulen und Orientierungsschulen, Berufsfachschulen). Es ist damit zu rechnen, dass sich das Konzept «Wifi guest» mit der Bautätigkeit des Staates und der Gemeinden weiterentwickelt, insofern es der Zweck der entsprechenden Gebäude rechtfertigt.

Die Abdeckung mit drahtlosem Internetzugang (Wifi) durch die Telekomanbieter ist im Kanton ausserhalb der stark frequentierten Zonen gering. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kosten für die entsprechende Abdeckung in wenig frequentierten Zonen ziemlich hoch sind. Die Bereitstellung eines solchen Service ist für die kommerziellen Anbieter zweifellos umso unrentabler, als der Internetzugang praktisch überall da gegeben ist, wo Mobiltelefonie möglich ist. Allerdings bleibt der Internetzugang über das Mobiltelefonnetz im Allgemeinen kostenpflichtig.

3. Technische Aspekte

Das ITA betreibt ein Informatiknetz, das sich auch auf die Hauptorte des Kantons erstreckt. Dieses Netz basiert auf verschiedenen Technologien, worunter Wifi, mit dem sich über Informatikgeräte drahtlos Daten austauschen lassen und das die eigentliche Grundlage für Dienstleistungen vom Typ «Hot Spot» ist.

Zur Prüfung der Initiative in technischer und finanzieller Hinsicht sind verschiedene Varianten ausgehend von den folgenden Arbeitshypothesen analysiert worden:

- > Anzahl Deckungszonen über den Kanton verteilt: 15 (grundsätzlich 2 pro Bezirk). Die Zonen sind jedoch noch genauer zu bestimmen.
- > Anzahl Antennen pro Zone: 3.
- > Höchstzahl von Nutzern dieser Dienstleistung monatlich und im ganzen Kanton: 3000.

Das ITA hat drei Varianten für eine allfällige Umsetzung eines solchen Projekts geprüft.

Nach der ersten Variante soll die Dienstleistung grossräumig angelegt werden. Mit der Entwicklung dieser Dienstleistung für die Öffentlichkeit würde sich der Staat auf die gleiche Stufe stellen wie die Telekommunikationsanbieter. Die heutigen Organisationsstrukturen des Staates entsprechen nicht den Anforderungen für die Erbringung einer solchen breit angelegten Dienstleistung für eine externe und potentiell sehr zahlreiche Kundschaft.

Nach der zweiten Variante soll die Dienstleistung bei einem Telekommunikationsanbieter oder einem Elektrizitätswerk (in diesem Fall Groupe E) eingekauft werden, aber weiter unter dem Label «Staat Freiburg» laufen. Diese Variante sieht eine vollständige Auslagerung des Projekts zu einem Telekommunikationsanbieter oder einem Elektrizitätswerk vor, das heisst vom Erwerb der Anlagen (Antennen, Software) bis zum Betrieb der «Hot Spot»-Plattform. Bei dieser Variante würde der Staat die Rolle des Generalunternehmers spielen und seine eigene Identität gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern beibehalten.

Die letzte Variante sieht eine Realisierung durch das ITA vor, aber mit geringerer Abdeckung und schrittweiser Umsetzung durch Erweiterung des bestehenden Netzes «Wifi guest» (zur Nutzung in den Gebäuden des Staates) mit der Installation von Aussenantennen an staatseigenen Gebäuden, die dafür geeignet wären (z.B. ehemaliges Gebäude der Groupe E am Boulevard de Pérolles, Landwirtschaftliches

Institut des Staates Freiburg in Grangeneuve, Schloss Bulle Sitz des Oberamts des Greyerzbezirks). Mit dieser letzten Variante können grundsätzlich nicht alle stark frequentierten Zonen und noch weniger die schwach frequentierten Zonen abgedeckt werden.

Fest steht jedenfalls, dass das FriNetz-Projekt nicht das «FTTH»-Projekt (Fiber to the Home, Glasfasernetz bis in alle Haushalte) konkurrenzieren würde, denn es richtet sich an ein anderes Publikum, beschränkt sich auf die Abdeckung öffentlichen Raums und bietet weniger Bandbreite sowie weniger umfangreiche Dienstleistungen.

Die Landschaft der drahtlosen Kommunikation wird durch die Neuerungen im Mobilfunk mit der Entwicklung der LTE-Norm (Long Term Evolution) bzw. des Standards 4G weitere Änderungen erfahren. Diese Norm wird sich in den kommenden Jahren durchsetzen, und damit wird der mobile Internetzugriff immer rascher bei gleichzeitig niedrigeren Datenübertragungskosten. Es wäre nicht zweckmässig bzw. riskant, mit einer staatlichen Plattform eine parallele Dienstleistung zu entwickeln, die sich als nicht sehr attraktiv für die Nutzer herausstellen könnte.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass die Initiative nicht angenommen werden kann, da in einer ersten Phase nur eine Teilumsetzung mit einer eingeschränkten geografischen Abdeckung möglich wäre. Der Druck zur Abdeckung des gesamten Kantonsgebiets würde sehr gross (weshalb sollte man z. B. in der Stadt Freiburg, aber nicht in Villars-sur-Glâne oder Marly, in Estavayer-le-Lac, aber nicht in Domdidier, in Düdingen, aber nicht in Tafers oder Wünnewil-Flammatt von dieser Gratisdienstleistung profitieren können?), und dies mit den entsprechenden Kosten für den Staat.

Zudem müsste von den betreffenden Gemeinden eine Beteiligung verlangt werden, damit sie ihre vorhandenen materiellen Infrastrukturen kostenlos für die Installation oder das Hosting der Antennen zur Verfügung stellen, die es für die Einrichtung des drahtlosen Netzwerkes «FriNetz» braucht. Ausserdem wäre es nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Nähe eher an den Gemeinden, den kostenlosen Internetzugang zu gewährleisten.

Schliesslich dürfen bei der ganzen Problematik auch die Bedenken der Bevölkerung bezüglich Strahlung und Elektromog nicht übergangen werden. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass diese ernst zu nehmen sind.

4. Rechtliche Aspekte

4.1. Kantonsverfassung

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat die Ablehnung der Verfassungsinitiative «FriNetz», weil er es nicht für sinnvoll hält, den Initiativtext in der Verfassung des Kantons Freiburg zu verankern.

Nach Ansicht des Staatsrates hat dieser Initiativtext nicht Verfassungsrang, auch wenn gemäss Botschaft Nr. 227 zum Dekretsentwurf über die Gültigkeit dieser Initiative die Initiative Verfassungs- und Gesetzesrang nicht vermischt, obwohl Zweifel daran angebracht sind, ob ihr Ziel wirklich Verfassungsrang beanspruchen kann.

Materiellrechtliche Verfassungsvorschriften (oder Vorschriften mit Verfassungsrang) bestimmen die obersten staatlichen Organe und weisen ihnen die staatlichen Funktionen zu, definieren die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger usw. Der Initiativtext ist nicht auf einer solchen Stufe anzusiedeln.

4.2. Eidgenössisches Fernmeldegesetz (FMG)

Das eidgenössische Fernmeldegesetz (FMG) bestimmt überdies, welche Grundversorgungsdienste die kommerziellen Telekommunikationsanbieter der Bevölkerung zur Verfügung stellen müssen. Der drahtlose Internetzugang gehört nicht zu dieser Grundversorgung, im Gegensatz zur herkömmlichen Telefonie und zum Internetzugang mit geringer Übertragungsrate (über das Telefonnetz).

Nach dem Fernmeldegesetz muss auch jeder Anbieter, ob öffentliche Verwaltung oder Handelsunternehmen, eine Konzession haben, um solche Dienste Privatkunden anbieten zu können. Diese Konzession wird vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) erteilt, und zwar unter gewissen Voraussetzungen, die der Dienstleister erfüllen muss [s. Rechtsgutachten SN&P, 2005].

So ist der Dienstleister beispielsweise verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Dienstleistungsnutzer authentifiziert, die Verbindungsnutzung protokolliert und der Zugang zu unerlaubten Websites eingeschränkt werden können. Somit muss die Bereitstellung einer Verbindung zu einem sogenannten «offenen» Internet gemäss Initiativtext diese Vorgaben erfüllen.

5. Finanzielle Aspekte

Für die teilweise Umsetzung der Initiative nach der oben ausgeführten 2. Variante mit der gewählten technischen Lösung fallen anfänglich relativ hohe Kosten an. Diese belaufen sich nämlich auf 1,3 Millionen Franken und verteilen sich wie folgt:

Externe Umsetzungskosten	Fr.
Leistungen für die Realisierung (Konzept, Projektbetreuung, Inbetriebsetzung)	182 000
Delokalisiertes Material (Telekomanlagen, Antennen)	408 000
Zentralisiertes Material, Software und Leistungen	357 000
Reserve für Nebenkosten (Grabungen, Entschädigungen, Wegrechte, Marketing usw.)	250 000
Total	1 197 000

Wiederkehrende jährliche externe Kosten	Fr.
Unterhalt und Betrieb der Plattform	103 000
Standmiete für die Antennen	50 000
Total	153 000

Die internen Kosten für die Umsetzung beim ITA belaufen sich schätzungsweise auf 1520 Personentage.

Die Kosten für das Betriebspersonal sind marginal.

Diese Zahlen gelten wie gesagt bloss für die Abdeckung eines sehr kleinen Teils des Kantonsgebiets (s. oben Kap. 3).

6. Positionierung der Volksinitiative «FriNetz» gegenüber dem Projekt FTTH

Der Kanton verfolgt mit dem Projekt FTTH (Fiber to the Home) folgende Ziele:

- > Vermeidung eines digitalen Grabens zwischen Stadt und Land, der sich bei einem Rollout nach rein wirtschaftlichen Kriterien auf tun könnte, durch einen flächendeckenden Anschluss aller Regionen des Kantons.
- > Konkretisierung der Wirtschaftsentwicklungsstrategie mit der Einrichtung einer äusserst leistungsstarken Kommunikationsinfrastruktur mit Blick auf die Ansiedlung neuer, innovativer Unternehmen im Kanton.
- > Umsetzung des Willens der Regierung, der gesamten Bevölkerung einen Glasfasernetzzugang zur Verfügung zu stellen.
- > Einrichtung von Hochgeschwindigkeits-Verbindungen für die Anschlüsse der Verwaltungsdienste an der Peripherie des Backbone, der Basis des Telekommunikationsnetzes des Staates. Dies gilt natürlich auch für

die Schulen und alle Gemeinden des Kantons mit dem Zweck, die Einrichtung oder den Ausbau des E-Governments zu fördern und dadurch das Leistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger und die Gemeinden zu verbessern.

- > Angebot einheitlicher Preise für den Transportdienst auf dem gesamten Kantonsgebiet.
- > Das Glasfasernetz muss ein Netz mit offenem Netzzugang sein (open access). Das heisst, dass alle Telekommunikationsanbieter und alle Dienstleister auf einer diskriminierungsfreien Basis Zugang haben sollen.

Das Projekt FTTH Fribourg besteht im Bau eines Glasfasernetzes mit einer sehr hohen Datenübertragungsrate in jedes Unternehmen und jeden Haushalt im Kanton Freiburg (Layer 1).

Beim Projekt «FriNetz» geht es um die Bereitstellung eines Internetzugangs ausgehend von bereits bestehenden oder zu erstellenden Netzen (Layer 1–3: namentlich Wifi-Hotspots, die an Telekommunikationsinfrastrukturen mit Internetzugang angeschlossen sind).

Mit dem Projekt «FriNetz» sollen nur stark frequentierte öffentliche Zonen abgedeckt werden, und es bietet aufgrund der verwendeten Technologien nur eine relativ geringe Datenbandbreite.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass Unternehmen daran interessiert sein werden, die Infrastrukturen zu nutzen, die mit dem Projekt FTTH bereitgestellt werden, um die mit der Volksinitiative «FriNetz» geforderten Dienstleistungen anzubieten. Dabei wird auch das Fernmeldegesetz des Bundes berücksichtigt werden müssen.

7. Abschliessende Würdigung

Der Staatsrat beantragt Nichteintreten auf diese Initiative. In Anbetracht der technischen Sachzwänge bei der Umsetzung eines Projektes, wie es der Initiativtext vorsieht, der nur teilweisen Abdeckung des Kantonsgebiets, der Beteiligung der Gemeinden sowie der oben angesprochenen rechtlichen Aspekte kann dieser Initiative nicht Folge gegeben werden. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es nicht Sache des Staates ist, das Angebot der grossen Telekommunikationsanbieter zu vervollständigen, abgesehen von gewissen eigenen Gebäuden, die nach Bedarf mit einem drahtlosen Netzwerk ausgestattet sind. Er ist zudem der Ansicht, dass die Kosten im Verhältnis zu den der Bevölkerung gebotenen Dienstleistungen zu hoch sind, insbesondere auch mit der womöglich bloss teilweisen Abdeckung des Kantonsgebiets,

so dass der Staat nur einem Teil der Bevölkerung diese Leistungen anbieten könnte. Der Staatsrat zieht es vor, sich aus den unter Kapitel 3 genannten Gründen für das FTTH-Projekt einzusetzen. Er überweist auch dem Grossen Rat einen entsprechenden Dekretsentwurf mit erläuternder Botschaft.

8. Zusammenfassung der Nachhaltigkeitsbeurteilung

Diese Beurteilung beruht auf einem Vergleich zwischen der gegenwärtigen Situation und den Verbesserungen, die die neuen Mobilfunktechnologien (LTE) sowie das Projekt Fiber to the Home bringen. Die Frage der WiFi-Hotspots ist nicht Gegenstand der Botschaft zum Projekt Fiber to the Home (FTTH) im Kanton Freiburg. Dort geht es um die Einrichtung eines Glasfasernetzes im Kanton Freiburg, wobei man für die Planung und Umsetzung mit einer Dauer von 15–20 Jahren rechnet. Die beiden Projekte haben also einen unterschiedlichen Zeithorizont.

9. Schluss

Der Grosse Rat wird eingeladen, sich nicht der Volksinitiative «FriNetz» anzuschliessen und demzufolge den unterbreiteten Dekretsentwurf anzunehmen, der auch eine Ablehnungsempfehlung für die Volksabstimmung enthält.