



Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel-Bienne

Bern, 1. Dezember 2015

Anhörung zur Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) betreffend Grundversorgung

Sehr geehrte Damen und Herren

asut, der Schweizerische Verband der Telekommunikation, wurde mit Schreiben vom 29. September 2015 eingeladen, an der Vernehmlassung zur Anpassung der Grundversorgung im Fernmeldebereich teilzunehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht war.

1. Einleitende Bemerkungen

asut setzt sich für eine zuverlässige Grundversorgung ein. Dieses Regulierungsinstrument hat nach wie vor seine sozial- und regionalpolitische Bedeutung, indem es flächendeckend allen Bevölkerungskreisen ein Basisangebot an Telekommunikationsleistungen zu erschwinglichen Preisen garantiert.

asut gibt aber auch zu bedenken, dass die Grundversorgung eben gerade nicht als Versorgungsanspruch auf alles Wünschbare interpretiert werden darf. Wie das BAKOM in den begleitenden Berichten korrekterweise ausführt, ist die Grundversorgung vielmehr als ein ergänzendes Instrument zum freien Wettbewerb im Sinne eines „Sicherheitsnetzes“ konzipiert¹. Der Markt und nicht der Staat soll gemäss der gesetzlichen Ordnung die Bevölkerung mit Telekommunikationsleistungen versorgen.

Die Versorgung der Bevölkerung mit vielfältigen, erschwinglichen und zuverlässigen Fernmeldediensten ist heute auch weitgehend über diesen Markt sichergestellt. Zu diesem Ergebnis

¹ Siehe Analysebericht des BAKOM vom 11.05.2015, Seite 4 Ziffer 2.1.

kommt auch der Bundesrat in seinem per November 2014 veröffentlichten Bericht zur Entwicklung des schweizerischen Fernmeldemarktes.

Das Instrument der Grundversorgung sollte nach Auffassung von asut daher massvoll und nur dort wo notwendig eingesetzt werden. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass gemäss den geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen die ungedeckten Kosten der Grundversorgung von der gesamten Branche und damit letztlich von den Nutzerinnen und Nutzern zu tragen sind.

Neben erfreulichen Anpassungen werden im Verordnungsentwurf auch einige Änderungen vorgeschlagen, die sich im Lichte der obgenannten Grundsätze nur schwer rechtfertigen lassen. Klar ablehnend steht asut insbesondere den vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich der Preisobergrenzen gegenüber. Diese sind nicht verursachergerecht und wirken sich auf bestehende Marktpreise aus (vgl. unter Ziffer 3).

2. Dienste der Grundversorgung (Art. 15 Abs. 1 Entwurf FDV)

2.1 Wegfall diverser Dienste

Gemäss Verordnungsentwurf sollen die Dienste Schmalbanddatenübertragung, Telefaxverbindungen, „Sperrern abgehender Verbindungen“ sowie die Bereitstellung von öffentlichen Sprechstellen aus dem Grundversorgungskatalog gestrichen werden. asut kann sich diesen Vorschlägen sowie den diesbezüglichen Ausführungen des BAKOM in den begleitenden Berichten anschliessen. Die Nutzung dieser Dienste ist markant gesunken und es bestehen Alternativen am freien Markt, die grossmehrheitlich die gleichen Bedürfnisse abdecken.

Nach Auffassung von asut müsste konsequenterweise zusätzlich auch das Angebot mit drei Rufnummern gemäss Art. 15 Abs. 1 Best. b E-FDV nunmehr aus der Grundversorgung gestrichen werden. Wie das BAKOM in ihrem Analysebericht ausführt, spricht die Mehrheit der vom UVEK definierten Ausschlusskriterien gegen eine Weiterführung dieses Dienstes in der Grundversorgung².

Dieser Dienst wurde zusammen mit dem Anschlusstyp „ISDN“ Ende des letzten Jahrhunderts in die Grundversorgung aufgenommen, um primär sicherzustellen, dass die Kundinnen und Kunden Telefonie- und Faxdienste mittels verschiedener Nummern auf demselben Anschluss unterscheiden konnten. Mit dem Wegfall des Telefaxdienstes aus der Grundversorgung und der kaum mehr vorhandenen Nutzung von Faxgeräten in Privathaushalten besteht im Privatkundenbereich nur noch ein sehr geringer Bedarf nach mehreren Rufnummern.

Mehrfachrufnummern sind bei Geschäftskunden anerkanntermassen jedoch nach wie vor ein wichtiges Bedürfnis. Diese Nachfrage beschränkt sich aber wohlgemerkt nicht auf drei Rufnummern, sondern variiert je nach Tätigkeit und Grösse einer Firma. Entscheidend ist also der Umstand, dass die Nachfrage nach drei oder mehr Rufnummern vollständig über den Markt abgedeckt ist und somit keine Versorgungslücke festzustellen ist, welche durch die Grundversorgung abgedeckt werden müsste. Über die übrigen Angebotspflichten gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a und c E-FDV ist überdies sichergestellt, dass diese Marktangebote für mehrere Rufnummern flächendeckend in jedem Haushalt bezogen werden können. Hat die Nutzerin oder der Nutzer einen multifunktionalen Anschluss bei der Grundversorgungskonzessionärin bezogen, kann er oder sie auch Angebote für mehrere Rufnummern bei der Konzessionärin oder Dritten in Anspruch nehmen.

Aus diesen Gründen stellt asut folgenden Antrag: Art. 15 Abs. 1 Bst. b Entwurf FDV (Angebot mit drei Rufnummern) ersatzlos zu streichen.

² Siehe Analysebericht des BAKOM vom 11.05.2015, Seite 11 Ziffer 3.2.2.3 sowie Kriterien gemäss Seite 7 Tabelle 1.

2.2 Zwei kostenlose Einträge im Telefonverzeichnis

Art. 15 Abs. 1 Bst. c E-FDV sieht vor, dass die Konzessionärin ihren Kundinnen und Kunden neu zwei Gratis-Verzeichniseinträge anbieten muss. Damit soll gemäss den begleitenden Berichten des BAKOM dem neuen Namensrecht Rechnung getragen werden, welches vorsieht, dass Paare bei der Heirat oder der Eintragung der Partnerschaft den jeweiligen Ledignamen beibehalten können.

asut gibt zu bedenken, dass es sich bei dieser Massnahme um einen Markteingriff handelt, welcher Auswirkungen auf den Wettbewerb haben wird. Obwohl nur die Grundversorgungskonzessionärin direkt von dieser zusätzlichen „Gratisleistungspflicht“ betroffen ist, dürften sich auch die übrigen Telefondienstanbieterinnen gezwungen sehen, ihrerseits das Angebot an kostenlosen Verzeichniseinträgen zu erweitern.

Aufgrund des neuen Namensrechts ist eine Erweiterung des kostenlosen Angebotes für die Privathaushalte nach Ansicht von asut gleichwohl nachvollziehbar.

Der Geschäftskundenbereich ist demgegenüber offensichtlich nicht von der Änderung des Namensrechts betroffen und eine Ausdehnung der entschädigungslosen Leistungspflicht (auf Kosten der Telekommunikationsbranche) ist für dieses Kundensegment mit anderen Worten nicht begründet. Wie das BAKOM im Analysebericht ausserdem richtigerweise ausführt, bestehen für Geschäftskunden im Internet durchaus Alternativen zum traditionellen Verzeichniseintrag³.

Aus diesen Gründen stellt asut folgenden Antrag: der Anspruch auf einen zweiten Telefonbucheintrag sei auf Privatpersonen zu beschränken.

2.3 Zugang zum Internet

Der Verordnungsentwurf sieht eine Erhöhung der garantierten Mindestbandbreite von bisher 2'000/200 kbit/s auf neu 3'000/300 kbit/s vor. asut steht dieser Anpassung kritisch gegenüber.

Für die betroffenen Kundinnen und Kunden dürfte diese Erhöhung keinen spürbaren Nutzen bringen. Basisdienste wie E-Mailverkehr, normales Surfen oder E-Banking lassen sich mit der heutigen Mindestbandbreite anerkanntermassen problemlos nutzen. Mit 3'000/300 kbit/s könnten keine zusätzlichen Dienste bezogen werden, welche nicht bereits über 2'000/200 kbit/s erhältlich sind. Vielmehr muss erwartet werden, dass die Grundversorgungskonzessionärin bei einer weiteren Erhöhung der Mindestbandbreite bei den betroffenen Kundinnen und Kunden vermehrt alternative, nicht leitungsgebundene Erschliessungstechnologien einsetzen würde (Satellit oder Mobilfunk). Diese alternativen Erschliessungstechnologien führen in der Regel zu einem eher schlechteren Kundenerlebnis und die Kundinnen und Kunden könnten darüber auch keine entbündelten Angebote bei Drittanbietern beziehen.

Es ist unbestritten, dass mit den in der Grundversorgung festgeschriebenen Mindestbandbreiten nicht sämtliche Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden abgedeckt werden können. Für eine unbeschränkte Nutzung sämtlicher Internetdienste braucht es einen hochbreitbandigen Internetzugang. Dies gilt insbesondere für die Haushalte mit mehreren Personen. Die marktgetriebene Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Hochbreitband schreitet anerkanntermassen sehr gut voran, wie dies auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Entwicklung des schweizerischen Fernmeldemarktes hervorgehoben hat. Davon profitieren auch Kundinnen und Kunden in den Randregionen. Von der Mindestbandbreite gemäss Grundversorgung sind letztlich einzig ca. 1% der Haushalte in tendenziell eher abgelegenen Gegenden betroffen.

Zusammenfassend ist asut der Auffassung, dass sich eine weitere Erhöhung der Mindestbandbreite im Rahmen der Grundversorgung nicht aufdrängt. Sie würde einzig zu erheblichen Mehrkosten führen ohne für die betroffenen Kundinnen und Kunden einen spürbaren Mehrwert zu schaffen. Mit der Mindestbandbreite von 2'000/200 kbit/s ist die gemäss Grundversorgung geforderte Mindestversorgung sichergestellt. Die 2'000/200 kbit/s bedeuten ausserdem nach

³ Siehe Analysebericht des BAKOM vom 11.05.2015, Seite 21 Absatz 5.

wie vor einen Spitzenwert im internationalen Vergleich. Breitband in der Grundversorgung ist in Europa nach wie vor die Ausnahme und nicht die Regel.

Aus diesen Gründen stellt asut den Antrag, an der garantierten Übertragungsrate von 2'000/200 kbit/s festzuhalten.

2.4 Dienste für Personen mit einer Behinderung

Die Kommunikationsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen, gehört unstreitig zu einem der Hauptziele der Grundversorgung. Mit den geeigneten Diensten soll sichergestellt werden, dass auch diese Personen am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen können.

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass sämtliche bisherigen Dienste für Hörbehinderte sowie für Sehbehinderte und Personen mit eingeschränkter Mobilität weiterhin Teil der Grundversorgung bleiben sollen. Obwohl die Nutzung dieser Dienste tendenziell rückläufig ist, unterstützt asut diesen Vorschlag. Sämtliche bisherigen Behindertendienste müssen nach wie vor als erforderlich und schützenswert eingestuft werden.

Die Erweiterung des Grundversorgungskataloges mit einem neuen Vermittlungsdienst in Gebärdensprache über Videotelefonie (Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziffer 2 E-FDV), drängt sich nach Auffassung von asut demgegenüber nicht auf.

Wie das BAKOM in den begleitenden Berichten ausführt, wird über die heute vorgeschriebenen SMS-Vermittlungs- und Transkriptionsdienste (neu Art. 15. Abs. 1 Bst. e Ziffer 1 E-FDV) bereits sichergestellt, dass Hörbehinderte und Hörende in eine „fast normale Kommunikation“⁴ treten können. Diese Dienste erfüllen demnach die Anforderungen an die Grundversorgung im Sinne eines Basisangebotes. Es ist daher fraglich, ob im Rahmen der Grundversorgung ein weiterer Zusatzdienst bereitgestellt werden muss, welcher letztlich die gleichen Funktionen erfüllt wie die bestehenden Basisdienste (Vermittlung zwischen Hörenden und Hörbehinderten). Im Vergleich zu den herkömmlichen Diensten weisst der neue Vermittlungsdienst in Gebärdensprache über Videotelefonie gemäss den begleitenden Berichten des BAKOM zudem eine zehnmal geringere Nutzung auf⁵. Damit dürfte er auch nicht die erforderliche Marktdurchdringung bei den potentiellen Nutzerinnen und Nutzern aufweisen, die gemäss den Anforderungen des UVEK notwendig ist, damit ein neuer Dienst in die Grundversorgung aufgenommen werden kann.

asut bedauert schliesslich, dass Seitens BAKOM auf eine vertiefte Markt- und Kostenanalyse für diesen Dienst verzichtet worden ist⁶. Eine vertiefte Analyse hätte sich nach Auffassung von asut nicht zuletzt aufgrund obiger Bedenken vielmehr geradezu aufgedrängt.

Aus diesen Gründen stellt asut den Antrag, vor Einführung eines neuen Vermittlungsdienstes in Gebärdensprache eine umfassende Marktklärung sowie eine Kosten- und Nutzenanalyse durchzuführen. Die bisherigen Dienste für Personen mit einer Behinderung seien in der Grundversorgung zu belassen.

3. Preisobergrenzen (Art. 21 Entwurf FDV)

Die neuen Preisobergrenzen sind teilweise nicht zu rechtfertigen. Sie stellen einen unnötigen Eingriff in den freien Wettbewerb dar (Endkundenpreisregulierung) und sind nicht verursachergerecht. Dies gilt insbesondere für die Preisobergrenzen für den öffentlichen Telefondienst gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. a, c und d E-FDV.

⁴ Siehe Analysebericht des BAKOM vom 11.05.2015, Seite 18 Ziffer 3.2.9.1.

⁵ 88'127 gegen 8'605 Vermittlungen im Jahre 2013.

⁶ Siehe Analysebericht des BAKOM vom 11.05.2015, Seite 22 Ziffer 3.3.1.2.

Flatrates in der Grundversorgung sind nicht zielführend

Vorab erscheint es als nicht sinnvoll vom bewährten minutenbasierten Abrechnungssystem abzurücken und neu für den Telefondienst eine sogenannte Flatrate mit unbegrenzten Gesprächsminuten ins Schweizer Fest- und Mobilfunknetz vorzuschreiben.

Eine Flatrate deckt ganz grundsätzlich eher die Bedürfnisse der „Vieltelefonierer“ ab. Die Grundversorgung sollte sich gemäss ihrem bestimmungsgemässen Zweck primär jedoch an den Basisbedürfnissen der Bevölkerung orientieren. Diese Basisbedürfnisse werden durch das heutige Angebot abgedeckt. Es garantiert allen Bevölkerungskreisen einen funktionierenden Telefonanschluss über welchen bei Bedarf zu erschwinglichen Preisen telefoniert werden kann.

Ein Flatrate-„Zwangsbündel“ (Anschluss & Telefonie) würde demgegenüber dazu führen, dass Personen welche primär angerufen werden, selber aber höchst selten Anrufe tätigen, gleich viel bezahlen müssten wie „Vieltelefonierer“. Dies erscheint als weder fair noch verursachergerecht.

Flatrates erfreuen sich anerkanntermassen zunehmender Beliebtheit. Entscheidend erscheint als aber die Tatsache, dass dieser Bedarf vollständig durch den Markt abgedeckt wird. Personen und Unternehmen, die einen Telefonanschluss besitzen und von einem Flatangebot profitieren möchten, können heute ohne weiteres bei einer Vielzahl von Anbietern ein entsprechendes Angebot beziehen. Mangels Versorgungslücke besteht somit kein Grund, regulierend einzugreifen.

Preisobergrenzen führen zu einer Wettbewerbsverzerrung.

Neben den erwähnten Bedenken bezüglich Flatrate, hätten die vorgeschlagenen Preisobergrenzen für den öffentlichen Telefondienst auch unerwünschte Auswirkungen auf bestehende Marktangebote.

Für einen Festnetzanschluss ohne gratis Gesprächsminuten verrechnet Swisscom heute 25.35 CHF (inkl. MWST) und Sunrise 25.00 CHF pro Monat (inkl. MWST)⁷. Mit dem neuen regulierten Pauschalsystem könnten die Nutzerinnen und Nutzer für lediglich ca. vier Franken pro Monat mehr unbeschränkt in sämtliche Schweizer Netze telefonieren. Da der durchschnittliche Gesprächsumsatz diese vier Franken deutlich übersteigt, hätte die Regulierung unmittelbare Auswirkungen auf bestehende Marktangebote. Auch die heutigen Marktangebote inklusive Gratis-Gesprächsminuten liegen über der vorgeschlagenen Preisobergrenze gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. a E-FDV. Bei der Firma Freefon bezahlen die Kundinnen und Kunden für einen Festnetzanschluss mit einer limitierten Anzahl Freiminuten in Schweizer Netze beispielsweise heute mindestens 34.00 CHF im Monat (inkl. MWST)⁸.

Auch die Preisobergrenzen für das „KMU-Angebot“ mit drei Rufnummern (Bst. d) liegen deutlich unter den heutigen Marktpreisen. Wie unter Ziffer 2.1. ausgeführt, erscheint es als jedoch ohnehin angezeigt, dieses Angebot aus der Grundversorgung zu streichen.

Dass die vorgeschlagenen Preisobergrenzen teilweise deutlich unter den praktizierten Marktpreisen liegen, ergibt sich primär daraus, dass das BAKOM für die Festlegung des multifunktionalen Anschlusspreises neu den kostenorientierten Preis für die Bereitstellung des vollständig entbündelten (kupferbasierten) Teilnehmeranschlussleitung (TAL) heranzieht und diesen mit CHF 13.30 veranschlagt⁹. Mit anderen Worten halbiert sich damit faktisch die heute gültige Preisobergrenze für den Festnetzanschluss. Es ist offensichtlich, dass keine Anbieterin ihren Endkunden zu einem Preis von 13.30 CHF einen funktionstüchtigen multifunktionalen Festnetzanschluss zu Verfügung stellen kann¹⁰.

⁷ Siehe unter <https://www.swisscom.ch/de/privatkunden/festnetz/anschluesse-tarife/grundversorgung/economyline.html> und http://www1.sunrise.ch/Festnetz/Sunrise-call--pu5JDAqFI.9QYAAAEvKt41fuOj-Sunrise-Residential-Site-WFS-de_CH-CHF.html

⁸ Vgl. unter <http://freefon.ch/festnetz-komplett>

⁹ Siehe Erläuterungsbericht des BAKOM vom 29.09.2015, S. 8 Absatz 2.

¹⁰ Der Grundpreis für den Kabelanschluss beträgt bei Cablecom ab dem 01.01.2016 beispielsweise CHF 33.95.

Dieses Vorgehen des BAKOM überrascht, zumal das Grundversorgungsregime explizit vorsieht, dass erschwingliche und marktübliche Preisobergrenzen festgesetzt werden sollen¹¹. Der Bundesrat hat sich seit der Einführung des heutigen Grundversorgungsregimes auch stets an diesen Marktpreisen orientiert. Bisher war es möglich und sogar erwünscht, dass die Marktpreise unter die regulierten Preisobergrenzen zu liegen kommen¹². Im vorliegenden FDV-Entwurf wird aber nunmehr das Gegenteil vorgeschlagen: die Preisobergrenzen gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. a und Bst. d Entwurf FDV liegen unter den Marktpreisen. Es liegt somit selbstredend eine Wettbewerbsverzerrung vor, welche auch gemäss dem aktuellen Bericht des BAKOM zu vermeiden ist¹³.

Im Ergebnis ist nicht ersichtlich, weshalb und basierend auf welchen ökonomischen und rechtlichen Grundlagen die heutigen Preisobergrenzen grundlegend angepasst werden sollen. Auch in den Berichten des BAKOM wird nicht begründet, weshalb sich ein solcher Systemwechsel aufdrängt. Die heutigen Preisobergrenzen haben sich nach Ansicht von asut vielmehr bewährt, sie sind marktüblich und für die Nutzerinnen und Nutzer erschwinglich.

Aus diesen Gründen stellt asut den Antrag, die heutigen Preisobergrenzen gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b FDV beizubehalten (Anschluss exklusive Telefonie).

Mit dem neuen Angebot (Zugang zu Internet ohne Telefonanschluss) gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. c Entwurf FDV kann sich asut demgegenüber einverstanden erklären.

4. Übergangsfrist und Technologieneutralität

asut begrüsst grundsätzlich eine technologieneutrale Ausgestaltung der Grundversorgung und anerkennt die Notwendigkeit der Ablösung der alten TDM-Technologie durch die neue IP-Technologie.

Gleichwohl ist auch asut der Ansicht, dass die meisten, heute im Markt vorhandenen analogen und digitalen (ISDN) Endgeräte noch über 2018 hinaus betrieben werden können. Entsprechend befürwortet asut den Erlass der Übergangsbestimmung von Art. 108a E-FDV.

Für ein Teil der Mitglieder ist die dreijährige Übergangsfrist (bis 31.12.2020) angemessen. Ein Teil der Mitglieder beantragt, die Übergangsfrist auf fünf Jahre auszudehnen (bis 31.12.2022).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Interessen der Telekommunikationsbranche.

Freundliche Grüsse

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation

Peter Grütter
Präsident

¹¹ Vgl. Art. 1 FMG sowie Botschaft zum revidierten Telekommunikationsgesetz (FMG) vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III, S. 1430.

¹² Vgl. UVEK-Bericht über die Änderung der FDV betreffend Grundversorgung vom 22.02.2006, S. 4 inkl. Fussnote.

¹³ Siehe Erläuterungsbericht des BAKOM vom 29.09.2015, S. 7 zu Art. 22 Preisobergrenzen.