

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundesamt für Kommunikation

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

Bern, 24. März 2022

## Stellungnahme zur Anpassung der Grundversorgung (FDV-Revision)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde eingeladen, zur Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) bis zum 25. März 2022 Stellung zu beziehen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit und nehmen diese nachfolgend fristgerecht wahr.

### 1. Signifikante Erhöhung der Mindestbandbreite von 10 auf 80 Mbit/s

Im Fokus der vorliegenden FDV-Revision steht die *Erhöhung der Mindestdatenrate beim Internetzugang von 10/1 Mbit/s auf neu 80/8 Mbit/s*. Diese Erhöhung ist massiv und stellt in Europa – wenn nicht sogar weltweit – ein absolutes Novum dar. Bereits die heutige Grundversorgungsmindestbandbreite von 10/1 Mbit/s ist im internationalen Vergleich ein Spitzenwert. Damit sind bereits alle gängigen Dienste für Homeoffice oder das Streamen von Videoinhalten oder TV in HD möglich.

Die Grundversorgung ist gemäss Fernmeldegesetz als Sicherheitsnetz konzipiert, welches nur *subsidiär* zum Wettbewerb greifen soll. Entsprechend sind Eingriffe in den funktionierenden Markt nicht das Ziel dieses Regulierungsinstrumentes. Die ungedeckten Kosten der Grundversorgung müssten bei einer Aktivierung des Abgeltungsfonds zudem von der ganzen Branche getragen werden (Art. 19 FMG, Art. 24 f. FDV). Eine solches Szenarium gilt es auch nach dem Willen des Bundesrates zu vermeiden<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht Sinn und Zweck der Grundversorgung, die Bevölkerung mit allem Nützlichen und Wünschbaren zu versorgen. Dies ist vielmehr die Aufgabe des Marktes bzw. des Wettbewerbes und dieser Wettbewerb spielt in der Schweiz. Die Konsumentinnen und Konsumenten erfreuen sich sehr gut ausgebauter Festnetze (Glasfasernetze, Hybridnetze, Koaxnetze) und Mobilfunknetze, über welche sie bei einer Vielzahl von Anbieterinnen qualitativ hochstehende Produkte und Dienstleistungen beziehen können<sup>2</sup>. Einen Eingriff in den bestehenden und erfolgreichen Infrastruktur- und Dienstwettbewerb aufgrund von zu hohen Anforderungen an die Mindestbandbreite durch die Grundversorgung gilt es unbedingt zu verhindern.

Mit der geplanten Einführung des neuen Hochbreitband-Internetzugangsdienstes von 80 Mbit/s in der vorliegenden FDV-Revision weicht der Bundesrat in einem gewissen Grad vom bisherigen klassischen Verständnis der Grundversorgung ab. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Telekommunikationsbranche *zentral*, dass bei der konkreten Ausgestaltung der Erschliessungs- und Angebotsbedingungen Augenmass

<sup>1</sup> Vgl. Votum BR Sommaruga an Vgl. [Medienkonferenz vom 10.12.2021](#).

<sup>2</sup> Vgl. u.a. [BAKOM Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 19.01.2018](#).

gehalten wird. Nur mit *redimensionierten und adäquaten Leitplanken* lassen sich Aufwand und Kosten und somit die Auswirkungen auf den Wettbewerb in einem vertretbaren Rahmen halten. Dazu müssen in der FDV-Revision die folgenden Rahmenbedingungen eingehalten werden<sup>3</sup>: *Wegfall der Erschliessungspflicht bei vorhandenem Alternativanschluss, freie Wahl der Technologie* und eine *nachfrageorientierte Erschliessung mit angemessenen Umsetzungsfristen*.

Der FDV-Entwurf bekennt sich grundsätzlich zu diesen Rahmenbedingungen. Dies ist vorab erfreulich. Bei einer näheren Betrachtung fällt jedoch auf, dass diese Grundsätze nicht durchgehend konsequent und praxistauglich umgesetzt werden. Bei einigen Vorschriften bleibt ausserdem die Absicht diffus, was zu Rechtsunsicherheit führt. Diese Mängel müssen nach Ansicht von asut zwingend korrigiert werden (vgl. nachfolgend).

Damit ist auch gesagt, dass ohne umfassende Umsetzung der oben genannten Rahmenbedingungen und insbesondere der Sicherstellung der Subsidiarität und einer echten Technologieneutralität eine Erhöhung der Übertragungsrate auf 80 Mbit/s einen gravierenden Einfluss auf die Wettbewerbssituation hätte und daher abzulehnen wäre.

Weiter sei an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Massnahme der Erhöhung der Mindestbandbreite in der Grundversorgung nur eine kurzfristige und keine nachhaltige Lösung zur Umsetzung des politischen Anliegens eines flächendeckenden Hochbreitbandnetzes sein kann. Aus diesem Grund hat der Nationalrat am 26. Mai 2021 das Postulat «Hochbreitbandstrategie des Bundes» ([21.3461](#)) angenommen. Darin wird der Bundesrat beauftragt, eine Hochbreitbandstrategie ausserhalb der Grundversorgung auszuarbeiten. asut unterstützt diese Stossrichtung.

### **1.1. Umsetzung des Prinzips der Technologieneutralität (Art. 15, Art. 16, Art 18 E-FDV)**

asut begrüsst, dass Art. 16 Abs. 1 E-FDV neu statuiert, dass die Grundversorgungskonzessionärin die Anschluss-technologie selbst bestimmen kann. Damit wird das Prinzip der Technologieneutralität erstmals explizit festgeschrieben. Wie seitens der Verwaltung richtigerweise ausgeführt wird, soll die Konzessionärin genügend unternehmerischen Freiraum erhalten, um je nach Situation die effizienteste Technologie einzusetzen. Es ist davon auszugehen, dass die Konzessionärin diesen Freiraum nutzen und im Rahmen der nachfrageorientierten Grundversorgungserschliessungen auch drahtlose Technologien wie Satellit oder Mobilfunk einsetzen wird<sup>4</sup>. Eine flächendeckend leitungsgebundene Erschliessung sämtlicher Standorte wäre für die Konzessionärin und für die Branche finanziell schlichtweg nicht tragbar und auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Vor diesem Hintergrund erscheint es auch nicht mehr sachgerecht, in Art. 15 Abs. 2 FDV weiterhin von einer «garantierten» Übertragungsrate zu sprechen. Dieser Begriff orientiert sich an der bisherigen leitungsgebundenen Erschliessung. Mit drahtlosen oder hybriden (z.B. DSL-SAT Bonding) Lösungen sind Bandbreiten von 80 Mbit/s grundsätzlich möglich. Da es sich dabei jedoch um «shared medien» handelt, kann diese Bandbreite aus technologiebedingten Gründen (u.a. Zellenauslastung, bezogene Datenmenge, schlechte Wetterverhältnisse) aber nicht durchgehend garantiert werden.

Weiter gilt es drauf hinzuweisen, dass beim Einsatz von Satellitensystemen bei einer Upload-Übertragungsrate von mehr als 6 Mbit/s voraussichtlich Parabolantennen mit einem Durchmesser von mehr als 80cm eingesetzt werden müssten. Diese grösseren Parabolantennen dürfen in den meisten Kantonen jedoch nicht ohne Baubewilligung eingesetzt werden und verursachen zudem einen signifikant höheren Stromverbrauch als die kleineren Anlagen. Die Anforderung von 8 Mbit/s Upload würde vor diesem Hintergrund den unkomplizierten Einsatz dieser Technologie und damit den Grundsatz der Technologiefreiheit behindern. Es erscheint daher angezeigt, die Upload-Geschwindigkeit auf 6 Mbit/s festzusetzen. Für die gängigen Internetanwendungen ist diese Übertragungsrate ausreichend.

Im Zusammenhang mit der Technologiefreiheit irritiert schliesslich der Hinweis in den Erläuterungen zu Art. 18 Abs. 2 E-FDV, wonach Kundinnen und Kunden technologische Umrüstung verlangen können, sofern sie den Teil der Kosten der CHF 12'700 übersteigt, übernehmen. Eine solche Wahlfreiheit würde dazu führen, dass die Konzessionärin die Nutzungseinheiten nicht mehr mit der optimalen Technologie erschliessen kann. Dies steht im direkten Widerspruch zum Grundsatz, wonach die Konzessionärin die einzusetzende

<sup>3</sup> Vgl. u.a. [2. Bericht des BAKOM zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), S.2 oder [Erläuternder Bericht des BAKOM zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S.3

<sup>4</sup> Vgl. u.a. [2. Bericht des BAKOM zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), S. 2 sowie Interview BR Sommaruga unter [Simonetta Sommaruga gibt den Ausbaubefehl für schnelleres Internet \(watson.ch\)](#).

Technologie selbst bestimmt (Art. 16 Abs. 2 E-FDV). Weiter erscheint generell unklar, welche Sachverhalte unter dem neuen Begriff der «Umrüstung» zu verstehen sind. Zwecks Vermeidung von Missverständnissen sollte deshalb Art. 18 Abs. 2 – in Anlehnung an die heutige Formulierung – angepasst werden.

Vor diesem Hintergrund stellt asut folgende **Änderungsanträge**.

- **Art. 15 Abs. 1 Bst. d E-FDV** ist wie folgt anzupassen:

d. Zugang zum Internet mit einer der folgenden **garantierten**-Übertragungsraten:

1. 10 Mbit/s für den Download und 1 Mbit/s für den Upload
2. 80 Mbit/s für den Download und **6 Mbit/s** für den Upload

- **Art. 18 Abs. 2 E-FDV** ist wie folgt anzupassen:

**<sup>2</sup> Verursacht die Bereitstellung eines Anschlusses nach Artikel 16 Kosten von mehr als 12'700 Franken, so kann die Kundin oder der Kunde verpflichtet werden, den Teil der Kosten, der 12'700 Franken übersteigt, zu übernehmen.**

## 1.2. Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 14b, Art, 16, Art. 20)

Die zweite zentrale und unbestrittene Rahmenbedingung ist der Wegfall einer Leistungs- bzw. Erschliessungspflicht bei einem bereits vorhandenen, alternativen Hochbreitbandanschluss am entsprechenden Standort. Dieses Subsidiaritätsprinzip gilt grundsätzlich schon heute (vgl. Art. 16 Abs. 2 Bst. b FDV) und ergibt sich bereits aus dem gesetzgeberischen Leitprinzip, wonach die Grundversorgung grundsätzlich nur dort zum Einsatz kommen soll, wo der Markt kein genügendes Angebot zur Verfügung stellt.

Nach Ansicht von asut geht das in Art. 14b E-FDV nunmehr vorgeschlagene Kontrahierungs- oder sogar Erschliessungsverbot (vgl. Ausführungen in Erläuterungen) jedoch zu weit. Gemäss Art. 35 ff. FMG ist grundsätzlich jede Anbieterin zur Erschliessung von Standorten berechtigt und eine Einschränkung dieses Rechts zu Lasten der Grundversorgungskonzessionärin ist dem FMG nirgends zu entnehmen (Art. 35 ff. FMG). Der einschneidende Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit gemäss Art. 14b E-FDV stützt sich demnach auf keine ausreichende gesetzliche Grundlage.

Weiter erscheint die Anforderung nicht sachlogisch und zielführend. So wäre es gemäss den Erläuterungen der Konzessionärin beispielsweise auch bei Vorliegen eines vergleichbaren Drittangebotes nach wie vor erlaubt, die Kundinnen und Kunden im Rahmen einer kommerziellen Dienstleistung zu erschliessen bzw. ihnen einen kommerziellen Service anzubieten. Für die Kundinnen und Kunden wäre es wohl unverständlich, weshalb ihnen die Konzessionärin nur ein kommerzielles aber ausgerechnet kein reguliertes Pflichtangebot unterbreiten dürfte. An dieser Stelle sei ausserdem darauf hingewiesen, dass die (leitungsgebundene) Erschliessung der Standorte gestützt auf einen Gebäudeerschliessungsvertrag mit dem Grundeigentümer und nicht gestützt auf einen Dienstleistungsvertrag mit einem Kunden erfolgen. Zum Zeitpunkt der Standorterschliessung ist es somit noch völlig offen, ob die spätere Kundschaft eine Grundversorgungs- oder ein kommerzielles Angebot beziehen wird. Die Bestimmung dürfte im Ergebnis zu Unverständnis und Rechtsunsicherheit führen.

Für asut ist es nachvollziehbar und auch notwendig, dass ungedeckte Kosten für die Erschliessung von unrentablen Standorten, die bereits von einem Alternativenbieter genügend erschlossen sind, nicht an eine allfällige finanzielle Fonds-Abgeltung angerechnet werden dürfen. Eine solche Kostenanrechnung ist jedoch bereits gemäss der heutigen Nettogesamtkosten-Regelungen von Art. 19 Abs. 1 FMG untersagt, da die Konzessionärin nur diejenigen ungedeckten Kosten geltend machen kann, die ihr aufgrund der Pflicht zur Sicherstellung der Grundversorgung entstanden sind. Erschliesst die Konzessionärin jedoch Standorte, die sie aufgrund des Subsidiaritätsprinzips gar nicht erschliessen müsste, dann tut sie dies freiwillig und könnte diese Erschliessungskosten entsprechend auch nicht geltend machen. Allenfalls könnte man dies in der Verordnung der guten Ordnung halber noch explizit festhalten. Im Ergebnis ist der neue Art. 14b jedenfalls auch unter diesem Gesichtspunkt *unbegründet und sollte demnach gestrichen* werden.

In Anlehnung an die bisherige Regelung ist vielmehr einzig festzuhalten, dass die Konzessionärin auf die Bereitstellung eines Hochbreitband-Internetzugangs verzichten darf, wenn der Anschluss bereits von einem Drittanbieter erschlossen ist ("*Kann-Vorschrift*"). Eine solche Bestimmung liesse sich am besten bei Art. 16 FDV integrieren.

Auch der in Art. 20 Abs. 1 E-FDV vorgesehene *Prozess zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips erscheint nicht praxisgerecht* und lässt zu viele Fragen unbeantwortet. So ist insbesondere unklar, was konkret unter einem vergleichbaren Angebot zu verstehen ist (wäre z.B. ein 90 Mbit/s Angebot zu einem leicht höheren Preis vergleichbar?). Gemäss dem Entwurfsvorschlag müsste die Konzessionärin dies zudem in jedem Einzelfall beim Liegenschaftseigentümer und danach bei der Drittanbieterin abklären. Dabei bleibt mitunter völlig offen, ob sie sich auf deren Aussagen verlassen dürfte bzw. müsste oder wie bei allfälligen Divergenzen vorzugehen ist. Im erläuternden Bericht wird in diesem Zusammenhang sogar von der Abtretung eines öffentlich-rechtlichen Auftrages gesprochen. Dies würde bedeuten, dass auch diese Drittangebote in den Verantwortungsbereich der Konzessionärin bzw. unter das Konzessionsregime fallen würden. Das kann nicht die Absicht des Verordnungsgebers sein. Drittanbieter unterliegen nicht den Konzessionsvorgaben und die Konzessionärin ist weder berechtigt noch verpflichtet anderen Marktteilnehmern Vorgaben zu deren Angeboten zu machen.

Im Ergebnis gefährden solch komplizierten Prozesse und Unklarheiten eine wirksame Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Es muss vielmehr als einziges Kriterium genügen, dass der Standort mit der jeweiligen Mindestbandbreite von 10 Mbit/s bzw. 80 Mbit/s erschlossen ist. Ist dies der Fall, darf die Konzessionärin auf eine Bereitstellung eines Anschlusses verzichten. Es darf davon ausgegangen werden, dass die alternativen Anbieter über marktgerechte, erschwingliche Angebote verfügen. Die Verwaltung müsste somit einzig ein «Tool» zur Verfügung stellen (z.B. Ausbau des bestehenden Breitbandatlas), wo die entsprechenden Standortinformationen von der Grundversorgungskonzessionärin abgefragt werden können.

Vor diesem Hintergrund stellt asut **folgende Änderungsanträge**:

- **Art. 14b E-FDV ist ersatzlos zu streichen.**
- **Art. 16 E-FDV** wie folgt anzupassen:

**<sup>3</sup> Die Grundversorgungskonzessionärin kann auf die Bereitstellung eines Anschlusses gemäss Abs. 2 verzichten, wenn der Standort bereits von einem anderen Anbieter mit einer Übertragungsrate von 80 Mbit/s erschlossen ist.**

- **Art. 20 Abs. 1 E-FDV** ist wie folgt anzupassen:

**<sup>1</sup> Bei Bedarf klärt die Grundversorgungskonzessionärin innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Gesuchs ab, ob der Standort bereits von einem anderen Anbieter im Sinne von Art. 16 Abs. 3 erschlossen ist und auf die Bereitstellung eines eigenen Anschlusses verzichtet werden kann. Das BAKOM stellt der Grundversorgungskonzessionärin zu diesem Zweck eine automatisierte Abfragemöglichkeit zur Verfügung.**

## 2. Weitere Themen

### 2.1. Preisobergrenzen (Art. 22 E-FDV)

Die Preisobergrenzen der Grundversorgung sollen einzig sicherstellen, dass allen Bevölkerungskreisen Basisangebote zu *erschwinglichen* Preisen zur Verfügung stehen. Der Bundesrat soll sich dabei an der Grössenordnung der geltenden Marktpreise halten. Anerkanntermassen sollen die regulierten Preisobergrenzen aber keinen Eingriff in das Marktpreisniveau und damit in den Wettbewerb mit sich bringen. Die vorgeschlagenen Preisobergrenzen bewegen sich weitgehend im Rahmen der heutigen Marktpreise und erscheinen asut deshalb angemessen. Von einer weiteren Senkung auch für das Basisangebot mit 10/1 Mbit/s ist in jedem Falle abzusehen.

### 2.2. Streichung Telefondienst mit drei Rufnummern (alt Art. 15 Abs. 1 Bst. b FDV)

asut stimmt der Streichung dieses Dienstes explizit zu. Heute können bei den meisten Anbietern beliebig viele zusätzliche Rufnummern bezogen werden. Für eine Dienstregulierung im Rahmen der Grundversorgung besteht kein sachlicher Grund mehr.

### 2.3. Vermittlungsdienst über Videotelefonie für Hörbehinderte (Art. 15 Abs. 1 Bst e E-FDV)

asut hat Verständnis für die Anliegen der Behindertenverbände und stellt die Nützlichkeit der Vermittlungsdienste für Hörbehinderte nicht in Frage. Bis heute hat der Videotelefoniedienst für Hörbehinderte jedoch nur eine geringe Marktdurchdringung. Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, den Dienst künftig einzig zu den üblichen Bürozeiten anzubieten.

- **Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziffer 2 E-FDV ist wie folgt anzupassen:**

- e. die folgenden Dienste für Hörbehinderte:
2. Bereitstellen eines Vermittlungsdienstes über Videotelefonie, der **von Montag bis Freitag von 8 bis 12 und von 13 bis 18 Uhr** verfügbar ist;

Wir bitten Sie um eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**asut** – Schweizerischer Verband der Telekommunikation



Peter Grütter, Präsident