



ComCom, Christoffelgasse 5, CH-3003 Bern

Herr  
Bernard Maissen, Direktor  
Bundesamt für Kommunikation BAKOM  
Zukunftstrasse 44  
Postfach 256  
2501 Biel

Bern, 24. März 2022

## **Vernehmlassung zur Revision der FDV betreffend Anpassung der Grundversorgung**

Sehr geehrter Herr Maissen

Wir bedanken uns für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur Anpassung der Grundversorgung Stellung zu nehmen.

Die ComCom unterstützt die vorgeschlagenen Anpassungen der Telecom-Grundversorgung in der Fernmeldedienste-Verordnung (FDV) weitgehend.

Sie versteht, dass der Bundesrat aufgrund des breiten politischen Willens, der sich etwa in den parlamentarischen Abstimmungen über die Motion "80 Mbit/s in der Grundversorgung" der KVF-N (Mo. 20.3915) deutlich gezeigt hat, möglichst zeitnah die Breitbandversorgung in schlecht versorgten Gebieten verbessern will.

### **Gesamtstrategie zur Erschliessung der Schweiz mit Ultrabreitband nötig**

Für die ComCom ist es absolut zentral, dass die Erhöhung der Geschwindigkeit beim Internetzugang in der Grundversorgung auf 80 Mbit/s lediglich ein erster Schritt hin zu einer Strategie für die Erschliessung der ganzen Schweiz mit Ultrabreitband ist (> 100 Mbit/s). Es muss unbedingt vermieden werden, dass die Geschwindigkeit des Internetzugangs in der Grundversorgung in kurzen Abständen schrittweise immer weiter erhöht wird.

Seit über 10 Jahren investieren verschiedene Firmen und lokale Energieversorger wettbewerbsgetrieben und ohne finanzielle Unterstützung durch den Staat in die Kommunikationsinfrastruktur der Zukunft. Seit einigen Jahren zeichnet sich jedoch immer deutlicher ab, dass in vielen, meist peripheren Gebieten eine moderne Glasfaser-Infrastruktur nur mit finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand entstehen wird.

Damit eine Ultrabreitband-Versorgung mittelfristig überall, wo eine entsprechende Nachfrage besteht, erstellt werden kann, sollte die Politik in naher Zukunft eine Strategie für eine staatlich geförderte Glasfasererschliessung festlegen.



Mit dem Postulat 21.3461 der KVF, das am 17. Juni 2021 vom Nationalrat klar angenommen wurde, ist ein erster Schritt getan: Der Bundesrat ist nun beauftragt, bis spätestens Mitte 2023 eine nationale Hochbreitbandstrategie vorzulegen.

Der Bundesrat selbst hatte dieses Postulat zur Annahme empfohlen und bestätigt im erläuternden Bericht zur vorliegenden Vernehmlassung denn auch das Ziel, dass eine "Strategie für den Hochbreitbandausbau in der Schweiz" zu erarbeiten sei (S. 2).

### **Telecom-Grundversorgung erneuern**

Die Verabschiedung einer solchen Strategie wird über eine FMG-Revision erfolgen. Aus Sicht der ComCom sollte der Gesetzgeber diese Gelegenheit auch dafür nutzen, die längst fällige Überarbeitung der Grundversorgung im FMG (Art. 14-19b FMG) anzugehen – ein Projekt, das der Bundesrat bereits 2017 in der [Botschaft zur letzten FMG-Anpassung](#) angekündigt, aber bisher noch nicht in Angriff genommen hat (dies betrifft insbesondere die Artikel 16 FMG zum "Inhalt der Grundversorgung", Art. 19 FMG zur "finanziellen Abgeltung" sowie die Verordnungsbestimmungen Art. 13, 14 und 24-26 FDV).

Das Instrument der Grundversorgung (mit der gesetzlich vorgesehenen Finanzierung der ungedeckten Kosten über einen Fonds) ist aus Sicht der ComCom eigentlich nicht für die Einführung einer Bandbreite von 80 Mbit/s oder mehr geeignet. Spätestens bei einer Erhöhung der Internet-Bandbreite in der Grundversorgung auf über 80 Mbit/s hinaus besteht die Gefahr, dass die Infrastruktur der Grundversorgungskonzessionärin (heute: Swisscom) einseitig und möglicherweise sogar unter Mitfinanzierung durch die Konkurrenz gefördert würde und dass dies zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.

Die vorgeschlagenen Änderungen der FDV dürfen weder zur Behinderung einer nationalen Breitband-Strategie oder von kantonalen Initiativen noch zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Aus diesen Gründen begrüsst die ComCom auch die einschränkenden Massnahmen, welche in der Vorlage enthalten sind (z.B. Kostenbeteiligung unter gewissen Bedingungen, Schutz der bestehenden Infrastruktur anderer Netzbetreiberinnen, Nutzung der am besten geeigneten Technologie).

### **Zu den Anpassungen der einzelnen FDV-Bestimmungen:**

#### **Dienste der Grundversorgung (Art. 15 FDV)**

Die ComCom unterstützt die Einführung eines Internetzugangs mit garantierten 80/8 Mbit/s. Sie versteht, dass das UVEK den aktuellen Internetzugang mit 10/1 Mbit/s beibehalten will, weil gewisse Kundinnen und Kunden möglicherweise keinen breitbandigeren Internetanschluss möchten und weil der Grundversorgungskonzessionärin dadurch weniger hohe (ungedeckte) Kosten entstehen dürften.

Aus Sicht der ComCom widerspricht die Einführung von zwei Internetzugängen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten jedoch dem Begriff der Grundversorgung, welche genau jene Grundausstattung an Dienstleistungen umfassen sollte, die für eine Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben minimal notwendig sind.



Bei einem Internet-Zugang ist heute jedoch nicht mehr nur die Downstream-Kapazität wichtig. Auch der Upstream muss so ausgestaltet sein, dass gewisse, heute wichtige Aktivitäten möglich sind (z.B. Teilnahme an Videokonferenzen oder am Fernunterricht).

Sofern der bisherige Internetzugang mit 10 Mbit/s im Downstream beibehalten wird, schlägt die ComCom vor, den **Upstream bei diesem "Basisangebot"** auf mindestens 2-3 Mbit/s im Upstream zu erhöhen. Dies würde auch die Attraktivität dieses Basisangebotes in der Grundversorgung erhöhen. Beispielsweise für eine qualitativ befriedigende Teilnahme an Videokonferenzen (d.h. für die Übertragung des eigenen Video-Streams und weiterer Daten zum Videokonferenz-Server) ist das bisherige Basisangebot wohl oft zu knapp bemessen. Viele Videokonferenz-Applikationen empfehlen schon heute eine Upstream-Bandbreite von über 1 Mbit/s.

Beim neuen "Premiumangebot" in der Grundversorgung (80/8 Mbit/s) wurde der Upstream offenbar einfach dadurch bestimmt, dass das Verhältnis von 10 zu 1 beibehalten wurde, "das seit dem Inkrafttreten der Pflicht zur Bereitstellung eines Hochbreitbandzugangs im Rahmen der Grundversorgung gilt" (*erläuternder Bericht*, S. 7). Vor diesem Hintergrund sollte die Frage, was zum einen für die Nutzenden und zum andern aus technischer Sicht die besten Upload-Raten sind, noch einmal kritisch geprüft werden.

#### **Anschluss der Grundversorgung** (Art. 16 FDV)

Dass in Art. 16 FDV die technologie neutrale Bereitstellung des Grundversorgungsanschlusses explizit erwähnt wird, begrüsst die ComCom.

#### **Subsidiarität** (neuer Art. 14b FDV)

Im neuen Artikel 14b wird festgeschrieben, dass die Grundversorgungskonzessionärin keinen Vertrag über Grundversorgungsdienste abschliessen darf, wenn auf dem freien Markt ein vergleichbares Alternativangebot verfügbar ist. Damit sollen bestehende Konkurrenzangebote geschützt und die mehrfache Erschliessung von (unrentablen) Standorten verhindert werden. Dies ist aus Sicht der ComCom wichtig und richtig.

Selbstverständlich stellt sich hier die Frage, was als "vergleichbares und verfügbares Angebot" anzusehen ist. Der erläuternde Bericht nennt folgende Kriterien für ein vergleichbares Angebot (S. 5-6): ein Festnetz-Anschluss, über den ein "Best effort"-Angebot mit zusätzlicher Bandbreite von mind. 25%, d.h. mind. 100 Mbit/s, zu einem gleichen oder günstigeren Preis angeboten wird.

Damit ein Anschluss als verfügbar gilt, muss dieser zum Zeitpunkt der Nachfrage nach einem Grundversorgungsanschluss bereits bis zum Gebäudeeinführungspunkt (BEP) verlegt sein. Dem neuen Art. 20 Abs. 1 ist zudem zu entnehmen, dass es sich um einen "betrieblenen Anschluss" handeln muss. Diese Bestimmungen und Ausführungen im erläuternden Bericht erscheinen der ComCom zu stark einschränkend.

Was geschieht, wenn ein Alternativenanbieter beispielsweise im Zeitpunkt der Kundenanfrage um einen Grundversorgungsanschluss bereits eine Erschliessung am planen oder ausbauen ist, der Anschluss aber noch nicht fertig bis ins Haus verlegt ist? Was geschieht, wenn die Infrastruktur eines Alternativenanbieters bereits in unmittelbarer Nähe des Hauses vorhanden ist und die restliche Erschliessung bis ins Haus zu einem günstigeren Preis als durch die Grundversorgungskonzessionärin möglich wäre?



Aus Sicht der ComCom sollte hier mehr Spielraum geschaffen werden. Deshalb schlägt die ComCom vor, dass das BAKOM beauftragt wird, mittels einer Richtlinie festzulegen, was als vergleichbares Angebot anzusehen ist und welche weiteren Aspekte die Grundversorgungskonzessionärin bei der Prüfung der Verfügbarkeit miteinzubeziehen hat.

#### **Kostenbeteiligung und Mindestvertragsdauer (Art. 18 FDV)**

Die ComCom unterstützt den Vorschlag, dass die Kundinnen und Kunden bei einer besonders teuren Erschliessung die Kosten, die über den Schellenwert von 12'700 Franken hinausgehen, übernehmen müssen. Die durchschnittlichen Kosten für eine Erschliessung mit 80 Mbit/s liegen pro Anschluss mit Sicherheit weit unter diesem Schwellenwert und auch die kostenintensivsten Erschliessungen mit einem Festnetzkabel scheinen gemäss dem erläuternden Bericht (S. 8) unter 12'700 Franken zu liegen. Somit dürfte eine Kostenbeteiligung nur höchst selten ein Thema werden, auch wenn der neue Schwellenwert deutlich tiefer liegt als die heutige Grenze von 20'000 Franken im Fall der Erschliessung von nicht erschlossenen Orten ausserhalb des Siedlungsgebiets.

Dass die Grundversorgungskonzessionärin die Möglichkeit haben soll, eine Mindestvertragsdauer festzulegen, wenn sich die Kundschaft nicht an den Erschliessungskosten beteiligt, ist verständlich. Der ComCom erscheint es aus wettbewerbsrechtlichen Gründen aber heikel, diese Mindestvertragsdauer an die Dauer der Grundversorgungskonzession zu koppeln (*letzter Satz von Art. 18 Abs. 1 FDV*), da die Konzessionsdauer von der ComCom vor jeder Vergabe neu festgelegt wird und variieren kann.

#### **Reduktion des Leistungsumfangs (neuer Art. 19 FDV)**

In diesem aus verschiedenen bestehenden Bestimmungen neu erstellten Artikel geht es um die wichtige Frage, wann die Grundversorgungskonzessionärin entscheiden kann, den Leistungsumfang eines Grundversorgungsanschlusses zu reduzieren, und wie darüber Rechenschaft abgelegt wird. Was genau die in Absatz 1 genannten "technischen oder ökonomischen Gründe" sind, wird auch im erläuternden Bericht nicht näher erklärt.

Die Grundversorgungskonzessionärin ist auch künftig verpflichtet, dem BAKOM jährlich einen Bericht zu den Ausnahmefällen einzureichen. Dies ist sicher eine nützliche und zu begrüssende Aufsichtsmaßnahme.

Der Entscheid, in welchen (Ausnahme-)Fällen die Grundversorgung nur reduziert erbracht wird, ist jedoch weitgehend dem Ermessen der Grundversorgungskonzessionärin überlassen. Mit der Erhöhung der Bandbreite des Internetzugangs in der Grundversorgung wird es vermutlich zu deutlich mehr kostenintensiven Erschliessungen und damit auch zu mehr Ausnahmefällen nach Art. 19 FDV kommen.

Wird der Internetanschluss mit 80/8 Mbit/s in die Grundversorgung aufgenommen, stellt sich somit die Frage, ob die verfügbaren Aufsichtsinstrumente wirklich ausreichend sind oder ob das BAKOM mehr Kompetenzen sowohl bezüglich Definition der zulässigen Ausnahmefälle als auch bezüglich Überprüfung der Umsetzung der Grundversorgung erhalten sollte (nicht nur allgemeine Aufsicht, sondern auch Interventionsmöglichkeit bei konkreten Beschwerden). Die ComCom spricht sich für die Stärkung der Aufsicht in diesem Bereich aus – nicht zuletzt auch weil sich immer wieder Bürgerinnen und Bürger mit Beschwerden bezüglich nicht erfüllte Grundversorgungsdienste bei der ComCom melden.



Hier ist auch zu unterscheiden zwischen einer Leistungsreduktion und einer Erschliessung mit einer anderen Technologie als dem Festnetz: Die ComCom begrüsst eine Erschliessung etwa mit "Fixed Wireless Access" (FWA), wenn dies leistungsmässig vergleichbar und wirtschaftlich günstiger als der Ausbau des Festnetzanschlusses ist. Kommt es dabei zu keiner Leistungsreduktion, sollte das nicht als Ausnahmefall gelten, jedoch im Rechenschaftsbericht der Konzessionärin erfasst werden.

#### **Anspruchsberechtigung und Fristen (Art. 20 FDV)**

Grundsätzlich unterstützt die ComCom die vorgeschlagenen Verfahren und die grosszügigen Fristen zur Prüfung, ob ein Anspruch auf einen Grundversorgungsanschluss besteht oder ob ein Anschluss einer anderen Anbieterin vorhanden ist.

Bei den Umsetzungsfristen in Absatz 3 stellt sich jedoch die Frage, ob diese beispielsweise ab 2025 oder 2026 verkürzt werden könnten: Anfänglich sind relativ grosszügige Fristen sinnvoll, da nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen – voraussichtlich Anfang 2024 – viele Bestellungen zu erwarten sind. Nach 1-2 Jahren könnten aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten aber kürzere Fristen zielführender sein.

#### **Qualitätsmessungen (Art. 21 FDV)**

Die ComCom unterstützt die Anpassung am bestehenden Artikel 21 FDV betreffend die Qualität der Grundversorgung. Die ComCom erachtet es als notwendig, dass die Qualität der Grundversorgungsdienste künftig effektiv bei Grundversorgungsanschlüssen gemessen wird. Auch die (bereits bestehende) Möglichkeit der Messung bzw. Überprüfung durch Dritte ist zu begrüßen.

Die neu in Art. 21 Abs. 1 FDV aufgenommenen Qualitätskriterien sind aus Sicht der ComCom wichtig; so sind beispielsweise beim Zugangsdienst zum Internet nicht nur die Datenübertragungsrate, sondern für wichtige Anwendungen (wie Videokonferenzen) auch die Verzögerung bei der Datenübertragung und die Paketverluste von grosser Bedeutung.

#### **Preisobergrenzen (Art. 22 FDV)**

Die ComCom erachtet die vorgeschlagenen Preisobergrenzen als angemessen. Bei der Preisfestlegung mussten, wie im erläuternden Bericht gut erklärt wird, zwei schwer zu vereinbarende Bedingungen gleichzeitig erfüllt werden: die Erschwinglichkeit der Dienste (unter Einbezug des Verhältnisses Preis-Leistung) und die Wettbewerbsbeeinträchtigung aufgrund zu tiefer Preise.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Adrienne Corboud Fumagalli  
Präsidentin ComCom