

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Per E-Mail an: tp-secretariat@bakom.admin.ch

Datum	09. März 2022	Seite
Ihr Kontakt	Diego Chocomeli / +41 58 223 29 59 / diego.chocomeli@swisscom.com	1 von 19
Thema	Stellungnahme zur Änderung der FDV betreffend die Grundversorgung	

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns im Rahmen der Anhörung zur Änderung der Verordnung über Fernmelde-dienste (FDV) gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Grundversorgung als Sicherheitsnetz

Die Grundversorgung im Fernmeldebereich wird seit der Liberalisierung des Fernmeldemarktes im Jahre 1999 von der Swisscom erbracht. Diese hat den Auftrag bisher stets zuverlässig und ohne finanzielle Abgeltung umgesetzt. Swisscom ist grundsätzlich bereit, auch weiterhin die Verantwortung für die Grundversorgung zu übernehmen und anerkennt nach wie vor die regional- und sozialpolitische Bedeutung dieses Regulierungsinstrumentes¹.

Gleichzeitig gibt Swisscom zu bedenken, dass die Versorgung der Bevölkerung mit zuverlässigen und erschwinglichen Telekommunikationsdienstleistungen gemäss der gesetzlichen Ordnung primär über den Markt sichergestellt werden soll. Dieser Markt spielt. Die Schweiz hat im europäischen Vergleich unbestrittenermassen eine sehr gute Netzabdeckung und die Kundinnen und Kunden erfreuen sich über vielfältige und qualitativ hochstehende Angebote². Als korrigierendes Instrument soll der staatliche Grundversorgungsauftrag - im Sinne eines Sicherheitsnetzes – demgegenüber "einzig" sicherstellen, dass allen Bevölkerungskreisen ein *Mindestangebot* an Basisdiensten zur Verfügung steht, die zur Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben notwendig sind. Die Versorgung der Bevölkerung mit allem Nützlichen und Wünschbaren würde demgegenüber den Rahmen der Grundversorgung sprengen und hätte – wegen staatlicher Fehlallokation von Ressourcen – auch negative Auswirkungen auf die gesamte Marktentwicklung. Diese gesetzlichen Rahmenbedingungen sind seit der Liberalisierung unverändert und haben entsprechend noch heute ihre Gültigkeit³.

¹ Bisher hat sich noch nie eine andere Anbieterin für die Grundversorgung beworben. Der Grund dürfte darin liegen, dass der Grundversorgungskonzessionärin einzig Pflichten auferlegt aber keine Rechte gewährt werden (jede Anbieterin *darf* Standorte versorgen, die Konzessionärin *muss jeden* Standort versorgen). Siehe dazu auch [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 7 Ziffer 2.5.

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

³ Vgl. u.a. [Botschaft zum FMG, BBl 1996 III S. 1430](#); [BAKOM Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 19.01.2018](#), S. 22; [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 5 Ziffer 2.1.

Mit der nunmehr vorgeschlagenen Einführung eines zusätzlichen *Hochbreitband-Internetzugangsdienstes mit 80 Mbit/s*, weicht der Bundesrat vom bisherigen *klassischen Verständnis der Grundversorgung ab*. Ein Bereitbandanschluss mit 10 Mbit/s ist für die Erbringung von Basisdiensten in der Regel ausreichend und stellt im europäischen Vergleich nach wie vor einen absoluten Spitzenwert dar⁴. Ein Angebot mit 80 Mbit/s geht über dieses essenzielle Grundpaket hinaus. Dieser massive Ausbau wäre *bei einer strengen Umsetzung* - im Sinne einer flächendeckend leitungsgebundenen Erschliessungspflicht - schlichtweg nicht tragbar⁵ und würde den Sinn und Geist des Instituts der Grundversorgung sowie den gesetzlichen Rahmen offen-kundig sprengen⁶.

Wie Frau Bundesrätin Sommaruga bei der Vorstellung des FDV-Entwurfes am 10.12.2021 richtigerweise mehrfach hervorgehoben hat, muss die Umsetzung dieser signifikanten Bandbreitenerhöhung deshalb zwingend mittels *adäquaten Rahmenbedingungen redimensioniert* werden⁷. Nur mit gelockerten Auflagen lassen sich die Kosten für die Umsetzung sowie unerwünschte Auswirkungen auf den Wettbewerb in einem vertretbaren Rahmen halten⁸. Diese Rahmenbedingungen sind ihrem Grundsatz nach weitgehend unbestritten und letztlich Teil des politischen Konsens, zu dem die Branche, die Verwaltung und die Politik gelangt sind. Es sind dies: die *freie Wahl der Technologie*, der *Wegfall der Erschliessungspflicht bei vorhandenem Alternativanschluss* sowie die *nachfrageorientierte Erschliessung mit angemessenen Umsetzungsfristen*.

Weiter gilt es einleitend darauf hinzuweisen, dass die Grundversorgung nur eine erste Etappe bzw. Zwischenlösung auf dem Weg zu einem landesweit dichten (Ultra-)Hochbreitbandausbau sein kann. Um eine schweizweite Internetzugang-Versorgung mit mehr als 80 Mbit/s dort sicherzustellen, wo der Markt diese Versorgung nicht erbringt, braucht es eine nachhaltigere Lösung⁹. Die Grundversorgung ist ein Auffangnetz mit einem Mindestangebot an Telefonie- und Internetdiensten für primär abgelegene Standorte, das irgendwann an seine Grenzen stösst. Das politische Anliegen muss deshalb mittel- bis langfristig im Rahmen einer Gesetzesrevision ausserhalb der Grundversorgung angegangen werden. Zu diesem Zweck hat der Nationalrat den Bundesrat beauftragt, eine Hochbreitbandstrategie auszuarbeiten¹⁰. Swisscom begrüsst diese Entwicklung.

1.2 Finanziell tragbare und praxisnahe Umsetzung der gelockerten Rahmenbedingungen

Swisscom hält den Ausbau der Grundversorgung mit dem vorgeschlagenen zusätzlichen *Hochbreitband-Internetzugangsdienst von 80 Mbit/s* für grundsätzlich umsetzbar, sofern die erwähnten gelockerten Rahmenbedingungen konsequent und praxistauglich umgesetzt werden.

Insbesondere muss zwingend sichergestellt werden, dass die Vorschriften der neuen FDV und der darauf basierenden technischen und administrativen Vorschriften (TAV) so ausgestaltet werden, dass der Konzessionärin *keine Hürden beim Einsatz der ihr geeignet erscheinenden Erschliessungstechnologie* in die Wege gestellt werden (echte Technologiefreiheit). Es ist davon auszugehen, dass Swisscom – sollte sie

⁴ Vgl. u.a. [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 13 Ziffer 3.2.4.1 sowie Stellungnahme BR zur Motion KVF-N 20.3915 in [Amtliches Bulletin NR](#).

⁵ Eine leitungsgebundene Resterschliessung der verbleibenden ca. 400'000 Standorte würde Swisscom rund 2 Mrd. CHF kosten. Eine leitungsgebundene Resterschliessung der rund 140'000, nicht bereits von Kabelanbietern erschlossenen Standorte, würde Swisscom ca. 1 Mrd. CHF kosten.

⁶ Vgl. u.a. [Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 18.01.2018](#), S. 25 Ziffer 5.1.5 sowie Stellungnahme BR zur Motion KVF-N 20.3915 in [Amtliches Bulletin NR](#).

⁷ Vgl. [Medienkonferenz vom 10.12.2021](#).

⁸ Vgl. u.a. [Erläuternder Bericht des BAKOM zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S. 2 sowie [2. Bericht des BAKOM zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), S. 2 und S. 15.

⁹ Vgl. u.a. [2. Bericht des BAKOM zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), S. 15 Ziffer 7.

¹⁰ Vgl. [Postulat 21.3461 Hochbreitbandstrategie des Bundes](#).

die Konzession wiederum zugeteilt erhalten – einen grossen Teil der Erschliessungen im Rahmen der Grundversorgung bereits aus wirtschaftlichen Gründen nur mit Hilfe von drahtlosen Technologien wird verwirklichen können. Diese drahtlosen Technologien, wie insbesondere die Satellitentechnologie, sollen dabei wo immer möglich in Verbindung mit einem bereits vorhandenen Festnetzanschluss zum Einsatz kommen ("Bonding").

Der FDV-Entwurf widerspiegelt den zentralen Eckwert der Technologiefreiheit an diversen Stellen *nur unzureichend* wieder. So wird in Art. 15 Abs. 1 Bst. d E-FDV nach wie vor von einer *garantierten* Übertragungsrates gesprochen, obwohl mit drahtlosen Anschlusstechnologien diese hohe Bandbreite aus diversen Gründen nicht durchgehend garantiert werden kann. Präzisierungsbedarf sieht Swisscom mitunter auch bei Art. 18 E-FDV.

Der zweite zentrale und grundsätzlich unbestrittene Eckwert ist der *Wegfall einer Leistungs- bzw. Erschliessungspflicht* bei einem bereits vorhandenem alternativen Hochbreitbandanschluss (v.a. Kabelanschluss). Dieses sogenannte Subsidiaritätsprinzip lässt sich bereits aus dem gesetzgeberischen Leitgrundsatz ableiten, wonach die Grundversorgung nur dort zum Einsatz kommen soll, wo der Markt kein genügendes Angebot bereitstellt.

Die in Art. 20 E-FDV vorgeschlagene konkrete Umsetzung dieses Eckwertes ist nach Ansicht von Swisscom *zu kompliziert* und dürfte in der Praxis bei allen beteiligten Akteuren zu Rechtsunsicherheit führen. Klarerweise *zu weit* geht ausserdem das in Art. 14b E-FDV neu statuierte Kontrahierungs- bzw. Erschliessungsverbot. Eine solche Massnahme steht im offensichtlichen Widerspruch zur fernmelderechtlichen Grundordnung. Die Grundversorgung hat zum Zweck sicherzustellen, dass alle Bevölkerungskreise Zugang zu gewissen Basisdiensten erhalten. Sie hat jedoch nicht zum Zweck, Drittanbieter von unliebsamer Konkurrenz zu schützen und damit die Wahlfreiheit der Kundinnen und Kunden einzuschränken.

Gerne nehmen wir zu diesen und weiteren Punkten nachfolgend im Detail Stellung. Der Aufbau der Stellungnahme orientiert sich dabei weitgehend dem Aufbau des Verordnungsentwurfes.

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

2.1 Öffentlicher Telefondienst mit einer Rufnummer (Art. 15 Abs. 1 Bst. a FDV)

Obwohl der Wettbewerb im Bereich des öffentlichen Telefondienstes weitgehend spielt, anerkennt auch Swisscom die grundsätzliche Schutzwürdigkeit dieses Dienstes nach wie vor an.

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

Swisscom *begrüss* den Ausschluss dieses Dienstangebotes aus dem Grundversorgungskatalog. Wie das BAKOM in seinem Analysebericht richtigerweise festhält, sind Mehrfachnummern heute sowohl bei der Konzessionärin, als auch bei anderen Anbieterinnen ohne weiteres verfügbar. Mit der Basisangebotspflicht gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a FDV (Anschluss mit einer Rufnummer) ist ausserdem sichergestellt, dass die Angebote für *zusätzliche* Rufnummern flächendeckend zur Verfügung stehen. Beim Telefondienst mit mehreren Nummern besteht im Ergebnis *keine Versorgungslücke*, die einen Eingriff in den funktionierenden Wettbewerb weiterhin rechtfertigen würde.

2.3 Eintrag in die Verzeichnisse (Art. 15 Abs. 1 Bst. c E-FDV)

Für Swisscom ist es nachvollziehbar, dass dieser Dienst nach wie vor als grundsätzlich schützenswert eingestuft wird. Da jedoch gemäss der fernmelderechtlichen Ordnung gegenüber *sämtlichen* Anbieterinnen des öffentlichen Telefondienstes ein Anspruch auf einen *oder mehrere* Verzeichniseinträge besteht (vgl. Art. 12d FMG und Art. 11 FDV) und diese Pflicht somit nicht nur für die Grundversorgungskonzessionärin gilt, erscheint es nunmehr angezeigt, auch diesen Dienst aus dem Umfang der Grundversorgung *zu streichen*. Dadurch liessen sich unnötige Doppelspurigkeiten vermeiden.

2.4 Zugangsdienst zum Internet

2.4.1 Neuer Hochbreitband-Internetzugang mit 80 Mbit/s (Art. 15 Abs. 1 Bst. d Ziffer 1 E-FDV)

Wie unter Ziffer 1.2 erwähnt, hält Swisscom die signifikante Erhöhung der Mindestdatenrate für grundsätzlich tragbar, sofern sie zur Erbringung dieses neuen Dienstleistungsangebotes vermehrt auf drahtlose Erschliessungstechnologien zurückgreifen darf.

Zu denken ist dabei insbesondere an den *häufigeren Einsatz der Satellitentechnologie*. Swisscom geht davon aus, dass mit den neuen Satellitensystemen – meist in Verbindung mit einem bereits vorhandenen Festnetzanschluss ("DSL-SAT-Bonding") – Download-Bandbreiten von 80 Mbit/s angeboten werden können. Wie das BAKOM in seinem zweiten Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin richtigerweise festgehalten hat, stellen Satellitensysteme deshalb eine grundsätzlich sinnvolle Alternative oder Ergänzung zum klassischen Festnetzanschluss dar¹¹. Da es sich dabei jedoch um ein sogenanntes "shared medium" mit letztlich begrenzt zur Verfügung stehender Kapazität handelt, kann eine Mindestbandbreite technologiebedingt nicht *durgehend garantiert* werden. So wird weiterhin eine sogenannte "Fair Use Policy" (FUP) bei Intensivnutzern eingesetzt werden müssen¹². Weiter haben auch schlechte Wetterverhältnisse nicht selten negative Auswirkungen auf die Übertragungsrate der Satellitensysteme.

Nebst der Satellitentechnologie kann die Mobilfunktechnologie eine valable Alternative für eine verbesserte Bereitbandversorgung einzelner Standorte darstellen, zumal auch diese Technologie mit einer Festnetzleitung kombiniert werden kann ("DSL-LTE/5G-Bonding"). Diese Kombination kommt bei Swisscom bereits heute zum Einsatz. Theoretisch können damit Bandbreiten von rund 1 Gbit/s (Download) erreicht werden. Die effektiv zur Verfügung stehende Bandbreite ist bei der Mobilfunktechnologie jedoch jeweils sehr stark von verschiedensten situativen Faktoren abhängig und unterliegt deshalb grösseren Schwankungen. Neben der zur Verfügung stehenden Funktechnologie (4G/5G) und der Distanz zur nächsten Mobilfunkantenne ist insbesondere auch die Anzahl der jeweils gleichzeitig sich in einer Funkzelle befindlichen aktiven Nutzerinnen und Nutzer ein entscheidender Faktor für das Erreichen einer bestimmten Übertragungsrate. Zuverlässige Aussagen oder gar Garantien bezüglich zur Verfügung stehender Mindestdatenraten können beim Einsatz dieser Technologie deshalb nicht gemacht werden¹³. Vor diesem Hintergrund sieht Swisscom den Einsatz dieser Technologie zurzeit eher ausserhalb des regulierten Grundversorgungsregelfalls (d.h. auf ausdrücklichen Wunsch der Kunden, wenn diese nicht über ein Satellitensystem angeschlossen werden möchten).

Im Ergebnis können diese drahtlosen Anschlusstechnologien nicht ganz gleichwertig wie leitungsgebundene Dienste eingestuft werden¹⁴. Wie dargelegt, können beim Einsatz dieser Technologien im Bereich des Hochbreitband-Internetzugangs insbesondere *keine durchgehende Mindestbandbreiten garantiert* werden. Entsprechend darf in der FDV nicht mehr von einer *garantierten* Übertragungsrate gesprochen werden. Dieser Wortlaut orientiert sich am bisherigen "Dogma" der leitungsgebundenen Erschliessung. Mit dem massiven Ausbau der Leistungspflicht soll jedoch auch nach dem Willen des Bundesrates von diesen strengen Qualitätsvorgaben abgewichen werden. Die Konzessionärin soll genügend unternehmerischen Freiraum erhalten, um je nach Situation die ihr geeignet erscheinende, effizienteste Technologie einzusetzen¹⁵.

¹¹ Vgl. [2. Bericht des BAKOM zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), S. 6 Ziffer 2.4.

¹² Die FUP führt bei Erreichung einer bestimmten Datenmenge in einem definierten Zeitraum zu einer gewissen Reduktion der Übertragungsrate.

¹³ Vgl. auch [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 21 Ziffer 3.4.1.

¹⁴ Zu diesem Ergebnis kommt auch das BAKOM im [2. Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 16.04.2021](#), Vgl. S.7 Zusammenfassung.

¹⁵ 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 \(watson.ch\)](#).

Mit Blick auf die technologiebedingten Gegebenheiten im Bereich der Satellitensysteme stellt Swisscom weiter den Antrag, die Upload-Übertragungsrate in der FDV auf *6 Mbit/s festzulegen*. Dies primär vor dem Hintergrund, dass bei einer Upload-Übertragungsrate von mindestens 8 Mbit/s voraussichtlich *grössere Satellitenschüsseln* bzw. Parabolspiegel mit einem Durchmesser von mehr als 80 cm eingesetzt werden müssten.

Die gängigen, von Swisscom bereits heute eingesetzten Satellitenschüsseln haben einen Durchmesser von 80cm und erlauben Upload-Übertragungsraten von rund 6-7 Mbit/s. Diese Anlagen können in aller Regel *ohne baurechtliche Bewilligung* und somit ohne grösseren administrativen Aufwand installiert und betrieben werden. Für die Installation eines Parabolspiegels mit einem Durchmesser von mehr als 80cm, bedarf es demgegenüber in den meisten Kantonen eine Baubewilligung¹⁶. Weiter kommt hinzu, dass die passenden Low Noise Blockconverter (LNB) für die grösseren Parabolspiegel einen wesentlich höheren Stromverbrauch haben. Dies hätte mitunter zur Folge, dass Kundinnen und Kunden, welche heute ihren Strom über eine Photovoltaik-Anlage oder über Kleinstwasserkraftwerke beziehen (v.a. Mitglieder des SAV, und des SAC), ihre bestehenden Stromversorgung kostenintensiv erweitern müssten.

Eine Upload-Vorgabe von 8 Mbit/s könnte mit anderen Worten den unkomplizierten Einsatz der Satellitensysteme gefährden und sowohl aufseiten der Kundschaft als auch aufseiten der Konzessionärin unnötig hohe Aufwände verursachen. Diese Nachteile überwiegen klarerweise dem möglichen Vorteil einer leicht höheren Datenrate zumal für die Nutzung der gängigen Internetanwendungen keine Upload-Geschwindigkeiten von 8 Mbit/s benötigt werden. Selbst für die datenintensiven Video-Streamingdienste sind 6 Mbit/s durchaus ausreichend. Grosse Streaming-Anbieter wie Facebook, livespotting oder Youtube empfehlen für den Bezug dieser Dienste Bitraten von 1.5 bis 6 Mbit/s¹⁷. Im Ergebnis ist das Kundenerlebnis bei einer Upload-Übertragungsrate von 6 Mbit/s nicht spürbar schlechter als bei 8 Mbit/s.

2.4.2 Basis-Zugangsdienstes mit 10 Mbit/s (Art. 15 Abs. 1 Bst. d Ziffer 2 E-FDV)

Mit der Beibehaltung des bisherigen Basisangebotes kann sich Swisscom einverstanden erklären. Ein Teil der Grundversorgungskundinnen und -kunden dürfte kein Bedarf nach höheren Bandbreiten haben.

2.5 Dienste für Hörbehinderte (Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziffer 1 und 2 E-FDV)

Bei den Diensten für hörgeschädigte Personen werden gemäss FDV-Entwurf keine Anpassungen vorgeschlagen. Swisscom unterstützt die Dienste für hörgeschädigte Personen seit deren Aufnahme in die Grundversorgung. Die heute vorgeschriebenen Dienste werden dabei alle von der Stiftung procom im Auftrag von Swisscom erbracht. Swisscom hat bisher sämtliche Kosten für die Erbringung dieser Dienste selbst getragen und auf eine finanzielle Beteiligung durch andere Branchenteilnehmer im Rahmen einer Fonds-Abgeltung verzichtet.

2.5.1 Transkriptions- und SMS-Vermittlungsdienst (Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziffer 1 E-FDV)

Die Nutzung dieser Basisdienste entwickelt sich weiter rückläufig und erfüllt die im Analysebericht des BAKOM festgehaltenen Anforderungen an die Marktdurchdringung von 20% bei den potentiellen Nutzerinnen und Nutzern streng genommen nicht mehr¹⁸. Dieser Trend lässt sich nach Ansicht von Swisscom primär dadurch erklären, dass sich die jüngere Generation weitgehend direkter Kommunikationsmittel wie E-Mail, SMS sowie Chat- und Videoanwendungen bedient. Dank diesen Anwendungen können Personen mit einer Hörbehinderung eine Fernkommunikation ohne Beanspruchung eines Vermittlungsdienstes führen.

¹⁶ Vgl. u.a. § 1 lit. i [Bauverfahrensverordnung Kanton Zürich](#), Art. 6 Abs. 1 lit. e [Dekret über das Baubewilligungsverfahren Kanton Bern](#) oder § 54 Abs. 2 Bst. f [Planungs- und Bauverordnung Kanton Luzern](#).

¹⁷ Vgl. unter [livespotting.com](#) oder [Facebook.com](#).

¹⁸ Vgl. [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 8 Tabelle 1.

Ungeachtet dessen anerkennt auch Swisscom, dass diese Basisdienste insbesondere für ältere Personen nach wie vor einen schutzwürdigen Charakter aufweisen. Da sich die Kosten zudem in einem vertretbaren Rahmen bewegen, erscheint es im Ergebnis gerechtfertigt, diese Dienste für eine weitere Periode in der Grundversorgung zu belassen.

2.5.2 Vermittlungsdienst über Videotelefonie (Art. 15 Abs. 1 Bst. e Ziffer 2 E-FDV)

Kritischer beurteilt Swisscom demgegenüber den behördlichen Analysebericht zum Vermittlungsdienst in Gebärdensprache über Videotelefonie.

Swisscom hat Verständnis für die Anliegen der Behindertenverbände und stellt die Nützlichkeit dieses Dienstes nicht grundsätzlich in Frage. Auf der anderen Seite gilt es jedoch festzuhalten, dass die von der procom ehemals prognostizierte hohe Marktdurchdringung bis heute nicht eingetreten ist.

Trotz der primär pandemiebedingten moderaten Zunahme der Nachfrage ab dem Frühjahr 2020, wird der Dienst auch fünf Jahre nach dessen Aufnahme in die Grundversorgung nur bei einer relativ kleinen Gruppe von Hörbehinderten nachgefragt. Die Marktdurchdringung liegt auch bei diesem Dienst unter dem vom BAKOM festgelegten Schwellenwert von 20%. Dabei fällt insbesondere auf, dass sich das Anrufvolumen ungeachtet der Covid-19-Pandemie ausserhalb der üblichen Bürozeiten auf einem äusserst tiefen Niveau eingependelt hat. So wurde der Dienst im letzten Jahr unter der Woche, zwischen 12 und 13 Uhr, schweizweit im Durchschnitt lediglich für 10 Vermittlungen in Anspruch genommen. Noch tiefer ist die Nachfrage in den Abendstunden. Zwischen 20 und 21 Uhr werden *im Monat* schweizweit im Durchschnitt nur rund 37 Videovermittlungen durchgeführt. Dies entspricht 1.75 (!) Anrufen pro Tag in diesem Zeitintervall. Während dieser Zeit arbeiten in der Regel jeweils mindestens drei Gebärdendolmetscherinnen oder Gebärdendolmetscher. Aber auch an den Wochenenden (Betriebszeiten zwischen 10 und 17 Uhr) muss die Nachfrage mit schweizweit durchschnittlich rund drei Anrufen pro Stunde als sehr tief bezeichnet werden. Ein Vermittlungsanruf dauert durchschnittlich jeweils nur ca. fünf Minuten.

Ausserhalb der üblichen Bürozeiten wird der Videovermittlungsdienst mit anderen Worten kaum genutzt und die hochqualifizierten Gebärdendolmetscherinnen und Gebärdendolmetscher sind während diesen Randzeiten offensichtlich unterbeschäftigt. Entsprechend mag es auch nicht erstaunen, dass die heute in der Verordnung festgeschriebenen Bereitstellungszeiten wegen Personalmangels nicht durchgehend eingehalten werden können.

Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, die *Verfügbarkeitszeiten dieses Dienstes auf die üblichen Bürozeiten* (Montag bis Freitag von 08:00 bis 12:00 und von 13:00 bis 18:00 Uhr) einzuschränken. Für eine solche moderate Redimensionierung spricht auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Kosten für den Video-vermittlungsdienst sind ungleich höher als die Kosten für die Basisdienste gemäss Ziffer 2.5.1.

2.6 Verzeichnis und Vermittlungsdienst für Sehbehinderte und Personen mit eingeschränkter Mobilität (Art. 15 Abs. 1 Bst. f E-FDV)

Die Beibehaltung dieses Dienstes in der Grundversorgung erscheint nach wie vor vertretbar. Den diesbezüglichen Ausführungen des BAKOM ist grundsätzlich zuzustimmen.

2.7 Änderungsantrag zu Art. 15 Abs. 1 E-FDV

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, **Art. 15 Abs. 1 b-d E-FDV wie folgt anzupassen** (Änderungen fett hervorgehoben):

¹Die Grundversorgung umfasst die folgenden Dienste:

- b. Aufgehoben
- c. **Aufheben**
- 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
- e. die folgenden Dienste für Hörbehinderte:
1. (unverändert)
 2. Bereitstellen eines Vermittlungsdienstes über Videotelefonie, **der von Montag bis Freitag von 8 bis 12 und von 13 bis 18 Uhr verfügbar ist;**

3 Anschluss der Grundversorgung und Subsidiaritätsprinzip (Art. 16, Art. 14a und 14b E-FDV)

3.1 Anschluss der Grundversorgung

In Art. 16 Abs. 1 E-FDV wird neu explizit festgehalten, dass die Konzessionärin die einzusetzende Anschluss-technologie selbst bestimmt. Diese Ergänzung wird ausdrücklich *begrusst*. Wie unter Ziffer 1.2 erläutert, erhält das Prinzip der Technologiefreiheit mit der Einführung des neuen Hochbreitband-Internetzugangsdienstes eine zunehmend zentralere Bedeutung. Nur wenn die Konzessionärin die einzusetzende (Anschluss-)Technologie frei wählen kann, können die Kosten für die Erbringung der Konzession auf ein vernünftiges Mass begrenzt werden¹⁹.

Swisscom geht ausserdem mit dem BAKOM darin einig, dass in der FDV konkreter definiert werden sollte, was unter einem Grundversorgungsangebot zu verstehen ist. Der hierzu vorgeschlagene *Art. 14a E-FDV greift* nach Ansicht von Swisscom jedoch *zu kurz*. Er lässt insbesondere ausser Betracht, dass sich die Pflichten der Grundversorgungskonzessionärin gemäss Abschnitt 2 nicht einzig auf die Dienstleistungsverträge beziehen, sondern mitunter diverse Vorschriften zum darunterliegenden IP-basierten Universalanschluss enthalten. Zu erwähnen sind an dieser Stelle die Vorgaben zum Gebäudeeinführungspunkt (Art. 17 FDV), zur Anschlussqualität (Art. 21 Abs. 1 Bst. a FDV) oder zum Netzabschlusspunkt (TAV betreffend Schnittstellen der Grundversorgung). Das Grundversorgungsangebot besteht letztlich immer aus einem Zusammenspiel von Diensten und Universalanschluss²⁰.

In diesem Zusammenhang erscheint es uns ausserdem wichtig darauf hinzuweisen, dass alle leitungsgebundenen Anschlüsse auf Grundlage eines Erschliessungsvertrag mit dem Liegenschaftseigentümer und unabhängig vom Bestehen eines Dienstleistungs- bzw. Abonnementsvertrages gebaut werden. Zum Zeitpunkt der Gebäude- bzw. Inhouse-Erschliessung ist entsprechend meistens noch unklar, ob der Anschluss später für die Erbringung von Grundversorgungsdiensten im Rahmen der Grundversorgung, für ein kommerzielles Angebot oder allenfalls gar nicht genutzt werden wird. Gleichwohl erscheint es uns angezeigt, dass beispielsweise die Frist für den Bau neuer leitungsgebundener Anschlüsse weiterhin gemessen wird. Gemäss Art. 14a E-FDV würden diese Messungen jedoch künftig wegfallen, da (noch) kein Dienstleistungsvertrag zwischen der Konzessionärin und ihren Kundinnen und Kunden betreffend der Erfüllung der Grundversorgungspflichten vorliegt. Auch der neue Art. 20 Abs. 3 E-FDV würde vor diesem Hintergrund keinen Sinn ergeben.

Die in Art. 14a E-FDV statuierte strenge Eingrenzung *sämtlicher* Grundversorgungsvorgaben *einzig* auf die Grundversorgungsdienstleistungsverträge im engeren Sinne erscheint somit nicht sachgerecht. Sie würde

¹⁹ Vgl. u.a. [Analysebericht des BAKOM über die Grundversorgung ab 2024 vom 26.11.2021](#), S. 7 zu Art. 16.

²⁰ Vgl. S. 27 [Analysebericht BAKOM zur GV-2018](#), wo auf diese Dienst- und Anschlussebene Bezug genommen wird.

der langjährigen, bewährten Praxis zuwiderlaufen und die anschlussbezogenen Vorschriften des 2. Abschnittes grundsätzlich in Frage stellen. Dem Anliegen, das Grundversorgungsangebot in der FDV klarer zu definieren, kann mit einer *Ergänzung von Art. 16 FDV unseres Erachtens besser Rechnung getragen werden* (vgl. Änderungsantrag unter Ziffer 3.3).

3.2 Wegfall der Erschliessungspflicht bei alternativem Hochbreitbandanschluss (Subsidiaritätsprinzip)

Wie in der Einleitung angesprochen, ist das Prinzip der Subsidiarität grundsätzlich unbestritten. Ist ein Standort von einem Drittanbieter mit Hochbreitband erschlossen, ist eine genügende (Mindest-)Versorgung bereits über den Markt sichergestellt. Aus regional- oder sozialpolitischer Sicht ist eine (zusätzliche) Versorgung im Rahmen der Grundversorgung in diesen Konstellationen deshalb nicht notwendig. Die Konzessionärin hat bereits gestützt auf den geltenden Art. 16 Abs. 2 Bst. b FDV das Recht, in solchen Fällen auf die Bereitstellung eines Internetzugangsdienstes zu verzichten. Mit der substantiellen Erhöhung der Mindestbandbreite wird dieses Leistungsverweigerungsrecht zweifelslos an Bedeutung gewinnen. Swisscom dürfte vermehrt davon Gebrauch machen müssen.

In seinem Vorschlag zur Umsetzung dieses Subsidiaritätsprinzips begnügt sich der Bundesrat jedoch nicht damit, den Wegfall dieser Erschliessungspflicht zu regeln, sondern er will der Konzessionärin gestützt auf den neuen Art. 14b E-FDV künftig vielmehr ein eigentliches Erschliessungs- bzw. Angebotsverbot auferlegen. Begründet wird diese einschneidende Massnahme mit dem simplen Hinweis, dass damit die Drittanbieter vor (unliebsamer) Konkurrenz geschützt werden sollen²¹. Vorschlag und Begründung vermögen nicht zu überzeugen.

Das Verbot steht vorab im offensichtlichen Widerspruch zum liberalisierten Markt und zur gesetzlich angestrebten Förderung des Infrastrukturwettbewerbes. Gemäss der gesetzlichen Ordnung müssen sowohl die Eigentümerinnen und Eigentümer von Boden im Gemeingebrauch als auch die Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften den Bau von Telekominfrastrukturen dulden, wenn dies von einer Anbieterin verlangt wird (Art. 35 ff. FMG). Eine Einschränkung dieses umfassenden Erschliessungsrechts zu Lasten der Grundversorgungskonzessionärin ist dem FMG nicht zu entnehmen. Auch für das im Entwurf vorgesehene Kontrahierungsverbot findet sich keine Grundlage im Gesetz. Die Grundversorgung hat unbestrittenermassen nicht zum Zweck, Drittanbieter von unliebsamer Konkurrenz zu schützen und damit die Wahlfreiheit der Kundinnen und Kunden einzuschränken.

Im Ergebnis verletzt Art. 14b E-FDV *das Legalitätsprinzip*. Wie jeder anderen Anbieterin muss es auch der Grundversorgungskonzessionärin weiterhin erlaubt bleiben, selbst prima vista unrentable Standorte mit ihrer eigenen Infrastruktur zu erschliessen und alle ihre Dienstleistungen darüber anzubieten.

Nebst der fehlenden gesetzlichen Grundlage ist Art. 14b E-FDV auch *sachlich nicht nachvollziehbar*. So wäre es gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht der Konzessionärin auch bei Vorliegen eines vergleichbaren Drittangebotes weiterhin erlaubt ausserhalb ihres Grundversorgungsauftrages, im Rahmen einer kommerziellen Dienstleistung, Standorte zu erschliessen und Abonnementsverträge abzuschliessen²². Wie unter Ziffer 3.1 dargelegt, ist es zum Zeitpunkt der Standorterschliessung meistens jedoch noch völlig unklar, ob die (künftigen) Kundinnen und Kunden später ein Grundversorgungs- oder ein kommerzielles Angebot beziehen werden. An einem Standort mit mehreren Wohn- oder Geschäftseinheiten ist sogar mit einer Nachfrage für beide Produktkategorien zu rechnen. Nach unserem Verständnis lässt das Rechtsetzungsprojekt offen, ob die Konzessionärin in diesen Standardkonstellationen künftig gleichwohl die Standorte erschliessen dürfte. Solche Unklarheiten dürften mitunter zu unnötigen Auseinandersetzungen zwischen den Anbieterinnen führen.

Auch aus Sicht der Kundinnen und Kunden wäre es nicht nachvollziehbar, weshalb ihnen Swisscom "nur" kommerzielle, jedoch ausgerechnet keine regulierten Pflichtangebote mehr unterbreiten dürfte. Die

²¹Vgl. [Erläuternder Bericht des BAKOM zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S. 5 zu Art. 14b.

²²Vgl. [Erläuternder Bericht des BAKOM zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S. 6 zu Art. 14b.

Konzessionärin wäre gemäss den Erläuterungen zudem sogar verpflichtet, bei jeder einzelnen Nachfrage für ein Grundversorgungsprodukt vorab beim Liegenschaftseigentümer und beim Drittanbieter ab-zuklären, ob am betreffenden Standort allenfalls bereits ein vergleichbares Angebot vorhanden ist. Diese Abklärungspflicht würde mitunter auch bei allen bereits bestehenden Anschlüssen (!) gelten. Auch diese Anforderung ist praxisfremd und würde bei den Kundinnen und Kunden auf Unverständnis stossen.

Anzufügen gilt es schliesslich, dass das Kontrahierungsverbot von der Konzessionärin relativ leicht umgangen werden könnte, indem sie kommerzielle Produkte bereitstellt, welche sich nur unwesentlich von den Grundversorgungsangeboten unterscheiden. Auch vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die vorgesehene Normierung gemäss Art. 14b E-FDV nicht zielführend ist.

Für Swisscom ist es verständlich, dass *ungedeckte Kosten* für die Erschliessung von unrentablen Standorten, die bereits von einem Alternativenbieter leitungsgebunden mit einer Mindestbandbreite von 80 Mbit/s erschlossen sind, nicht an eine allfällige finanzielle Fondsabgeltung angerechnet werden sollen. Eine solche Kostenanrechnung ist jedoch bereits gestützt auf die heutige Nettogesamtkosten-Regelung von Art. 19 Abs. 1 FMG untersagt. Die Nettogesamtkosten entsprechen dabei gemäss Art. 13 Abs. 2 FDV der Differenz zwischen den Kosten eines Unternehmens, das die Grundversorgung erbringt, und den Kosten, die es zu tragen hätte, wenn es die Grundversorgung nicht erbringt. Mit anderen Worten kann die Konzessionärin gemäss der gesetzlichen Ordnung ohnehin nur diejenigen ungedeckten Kosten geltend machen, die ihr *aufgrund der Pflicht* zur Sicherstellung der Grundversorgung entstanden sind²³. Erschliesst die Konzessionärin demgegenüber Standorte, die sie aufgrund des Subsidiaritätsprinzips gar nicht erschliessen müsste, dann tut sie dies selbstredend freiwillig im Rahmen ihres unternehmerischen Handlungs-spielraums. Entsprechend könnten diese Kosten auch nicht im Rahmen einer Fondsabgeltung angerechnet werden.

Die Befürchtung, dass (lokale) Drittanbieter allenfalls unrentable (Konkurrenz-)Erschliessungen durch die Konzessionärin mitfinanzieren müssten, ist somit offensichtlich unbegründet. Eine Verschärfung des Subsidiaritätsprinzips ist deshalb auch mit Blick die Interessen dieser Drittanbieter nicht gerechtfertigt.

In Anlehnung an die bisherige Regelung ist im Ergebnis nach Ansicht von Swisscom einzig festzuhalten, dass die Konzessionärin auf die Bereitstellung eines Hochbreitband-Internetzugangs verzichten *darf*, wenn der Anschluss bereits von einem Drittanbieter leitungsgebunden erschlossen ist ("Kann-Vorschrift"). Eine solche Bestimmung lässt sich am geeignetsten bei Art. 16 FDV integrieren. Von einem Erschliessungs- bzw. Angebotsverbot ist aus den dargelegten Gründen jedoch zwingend abzusehen.

Zu den konkreten Umsetzungsmodalitäten des Subsidiaritätsprinzips wird nachfolgend unter Ziffer 6 Stellung genommen.

3.3 Anträge zu Art. 14a, 14b und Art. 16 E-FDV

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, **Art. 14a und Art. 14b E-FDV ersatzlos zu streichen** sowie **Art. 16 E-FDV wie folgt anzupassen** (Änderungen fett hervorgehoben):

¹ (unverändert)

² **Als Anschluss der Grundversorgung gilt jeder Anschluss, über welchen die Dienste nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstaben a bis d erbracht werden, die den Qualitätsvorgaben nach Artikel 21 entsprechen und den Preisobergrenzen nach Artikel 22 unterstehen.**

³ **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.**

⁴ (Abs. 2 E-FDV – unverändert)

²³ Vgl. dazu auch [Ausführungen der ComCom zur Berechnung der Nettogesamtkosten](#).

4 Mindestvertragsdauer und Kostenbeteiligung (Art. 18 E-FDV)

Wie bis anhin soll die Konzessionärin eine Kostenbeteiligung gegenüber dem Kunden geltend machen können, wenn die Anschlussbereitstellung überdurchschnittlich hohe Kosten verursacht. Seitens Swisscom wird vorab begrüsst, dass die bisher geltenden, sachlich kaum begründbaren Einschränkungen auf Anschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebietes an fernmeldetechnisch nicht erschlossenen Orten aufgehoben werden sollen.

Swisscom kann sich weiter mit der vorgeschlagenen Kostenlimite von 12'700 CHF einverstanden erklären. Der Hinweis in den Erläuterungen, wonach rund 99% aller Nutzungseinheiten eine kostenbeteiligungsfreie Erschliessung beanspruchen könnten, ist in diesem Zusammenhang jedoch missverständlich. Diese Schätzung orientiert sich fälschlicherweise am Anteil der leitungsgebundenen Anschlüsse. Da es jedoch keinen Anspruch auf eine leitungsgebundene Erschliessung gibt (Prinzip der Technologiefreiheit) und Swisscom, wie dargelegt, die bestehende Versorgungslücke nachfrageorientiert primär mit Hilfe von drahtlosen Technologien zu erschliessen beabsichtigt, dürfte diese Kostenlimite letztlich nur in ganz wenigen Ausnahmekonstellationen (d.h. bei weit weniger als einem Prozent der Fälle) zum Tragen kommen. So kostet insbesondere die (unterstützende) Erschliessung mit der Satellitentechnologie in aller Regel weniger als 12'700 CHF.

Auch die Aussage, wonach eine (technologische) Umrüstung auf Wunsch einer Kundin oder eines Kunden erfolgen kann, irritiert vor diesem Hintergrund. Sie steht im Widerspruch zum Prinzip der freien Technologiewahl sowie zum Wortlaut von Art. 16 E-FDV. In Art. 16 E-FDV wird richtigerweise klargestellt, dass einzig die Konzessionärin bestimmt, welche technologische Lösung sie situativ einsetzt. Die Kundinnen und Kunden haben daher keinen Anspruch auf eine – notabende sogar kostenlose – technologische Umrüstung.

Schliesslich erscheint generell unklar, welche Sachverhalte unter dem neuen Begriff "Umrüstung" subsumiert werden sollen.

Zwecks Vermeidung von Missverständnissen erscheint es uns im Ergebnis angezeigt, **Art. 18 E-FDV**, in Anlehnung an die bisherige Formulierung wie **folgt anzupassen**:

¹ Die Grundversorgungskonzessionärin kann **die Bereitstellung eines Dienstes nach 15 Abs. 1 b-d E-FDV verweigern**, wenn die Kundin oder der Kunde eine von ihr festgelegte Mindestvertragsdauer nicht akzeptiert. **Diese darf die Dauer Grundversorgungskonzession nicht übersteigen.**

² **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.**

³ (unverändert)

5 Reduktion des Leistungsumfangs (Art. 19 E-FDV)

Die Bestimmung zu den Ausnahmefällen bzw. zur Reduktion des Leistungsumfangs entspricht weitgehend der bisherigen Vorschrift von Art. 16 FDV. Mit Blick auf das neue Hochbreitbandangebot erscheint uns jedoch unklar, welche Konstellationen künftig als Ausnahmefälle im Sinne von Art. 19 FDV gelten. Der erläuternde Bericht äussert sich nicht dazu.

Für Swisscom ist es mitunter zentral, dass insbesondere die Erschliessungen mit Unterstützung von Satellitenbasierten Übertragungssystemen künftig als Regelfälle im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Bst. d angesehen und unter Berücksichtigung der technologiebedingten Eigenschaften voraussetzungslos

eingesetzt werden dürfen. Mit dieser Technologie können Downloadbandbreiten von 80 Mbit/s angeboten werden.

Demgegenüber liesse es sich nicht rechtfertigen, drahtlose Erschliessungen generell als Ausnahmefälle zu qualifizieren. Insbesondere kann der Konzessionärin nicht zugemutet werden, jeden Einsatz von alternativen Technologien technisch oder ökonomisch zu begründen, wie dies der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 vorsieht. Eine solche Anforderung würde letztlich gegen das Prinzip der freien Technologiewahl verstossen. Auch kann es nicht zielführend sein, dass die Konzessionärin künftig für Tausende von Standorten Listen erstellen und pflegen soll (vgl. Abs. 3). Schliesslich dürften auch Konstellationen, wo Kundinnen und Kunden freiwillig auf eine grundsätzlich grundversorgungskonforme Erschliessung verzichten, nach Ansicht von Swisscom nicht als Ausnahmefälle im Sinne von Art. 19 E-FDV gelten²⁴.

Als Ausnahmefälle sollen vielmehr nur noch Sonderkonstellationen verstanden werden. Zu denken ist dabei primär an jene Fälle, wo eine leitungsgebundene Erschliessung zu teuer und eine Erschliessung mit Unterstützung von Satellitensystemen aus technischen Gründen nicht möglich ist.

Aus den dargelegten Gründen erscheint uns eine **Klarstellung im obgenannten Sinne auf Stufe der technischen und administrativen Vorschriften oder mittels Ergänzung der Erläuterungen angezeigt**.

6 Anspruchsberechtigung und Bereitstellungsbedingungen (Art. 20 E-FDV)

Art. 20 Abs. 1 E-FDV definiert das konkrete Prozedere zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Gemäss dem Vorschlag soll die Konzessionärin dabei in jedem Einzelfall beim Liegenschaftseigentümer und danach bei den Mitbewerbern abklären, ob die Kundin oder der Kunde am betreffenden Standort ein qualitativ vergleichbares Angebot beziehen kann. Potentiell wären sämtliche der rund 400'000 Anschlüsse, die per Ende 2023 von Swisscom nicht leitungsgebunden mit 80 Mbit/s erschlossen sind, von dieser Abklärungspflicht betroffen.

Der Umsetzungsvorschlag ist mitunter aus folgenden Gründen praxisfremd und nicht sachgerecht:

- Swisscom sind vorab grundsätzlich weder die Liegenschaftseigentümer noch deren Kontaktangaben bekannt. Diese Informationen müssten somit vorab über Drittkanäle (Angaben des Kunden, Grundbucheinträge etc.) beschafft werden. Kann der Liegenschaftseigentümer in einem zweiten Schritt kontaktiert werden, dürfte er in vielen Fällen keine konkreten Auskünfte zu den Anschluss-eigenschaften und zu den darüber beziehbaren Angeboten geben können. Er wäre gemäss Art. 20 E-FDV zudem auch nicht zu einer Auskunft verpflichtet. Unklar ist ausserdem, ob sich die Konzessionärin gutgläubig auf die Einschätzung bzw. die Aussagen des Liegenschaftseigentümers verlassen dürfte.
- Auch der am konkreten Standort allenfalls tätige Mitbewerber dürfte der Konzessionärin nicht per se bekannt sein und müsste vorab ausfindig gemacht werden. Weiter bleibt auch hier unklar, ob sich die Konzessionärin auf die Auskünfte dieses Mitbewerbers verlassen dürfte (bzw. müsste) und wie bei allfälligen Divergenzen vorzugehen wäre. Um die unliebsame Konkurrenz weiterhin fernzuhalten, dürfte der Drittanbieter seine Angebote tendenziell als eher gleichwertig einstufen. In diesem Zusammenhang lässt der Entwurf ganz grundsätzlich offen, wann konkret noch von einem vergleich-baren Angebot gesprochen werden kann und ab wann diese Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben ist. Könnte z.B. ein 100 Mbit/s Angebot zu einem leicht höheren Preis noch als gleichwertig angesehen werden?
- Im erläuternden Bericht wird im Zusammenhang mit dem Angebotsverzicht zudem von einer Übertragung bzw. Delegation der öffentlich-rechtlichen Aufgaben auf den Drittanbieter gesprochen²⁵. Dies würde bedeuten, dass auch die Drittangebote in den Verantwortungsbereich der Konzessionärin

²⁴ Das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn die Kundin oder der Kunde eine unterstützende Erschliessung über Mobilfunk (DSL-LTE-Bonding) einer Anbindung mit Satellit (z.B. DSL-SAT-Bonding) vorzieht. Beim Mobilfunk können aus diversen Gründen generell keine zuverlässigen Aussagen zur verfügbaren Bandbreite gemacht werden.

²⁵ Vgl. [Erläuternder Bericht des BAKOM zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S. 4 zu Art. 14b und S. 9 zu Art. 20.

bzw. unter das Konzessionsregime fallen würden. Dies kann aber nach unserem Verständnis nicht die Absicht des Verordnungsgebers sein. Die Konzessionärin schliesst mit diesen Drittanbietern keine Verträge ab und ist unbestrittenermassen weder verpflichtet noch berechtigt den Drittanbietern Vorgaben zu deren Angeboten zu machen.

Im Ergebnis dürfte das in Art. 20 E-FDV vorgeschlagene Prozedere die *wirksame Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips gefährden* und zu *Rechtunsicherheit* führen. Dies entspricht nicht dem politischen Willen.

Ist ein Standort leitungsgebunden bereits mit 80 Mbit/s erschlossen, muss das Leistungsverweigerungsrecht der Konzessionärin nach Auffassung von Swisscom vielmehr *voraussetzungslos* gelten und darf nicht an weitere, notabene unklare und in der Praxis kaum erfüllbare Bedingungen wie insbesondere das Vorhandensein von "vergleichbaren" Dienstleistungsangeboten geknüpft werden. Wie das BAKOM im erläuternden Bericht selbst festhält, erweist es sich nämlich als geradezu *"unmöglich, vollständig vergleichbare Angebote zu finden, da zwischen den Angeboten der Grundversorgung und den frei auf dem Markt verfügbaren Angebote erhebliche Unterschiede bestehen"*²⁶.

Unseres Erachtens müsste vor diesem Hintergrund der Konzessionärin ein von den Anbietern gespiesenes und über den Regulator angebotenes "Tool" zur Verfügung gestellt werden, wo jeweils abgefragt werden kann, ob ein Standort mit 80 Mbit/s erschlossen ist. Der vom BAKOM veröffentlichte Breitbandatlas für Festnetze, könnte als Grundlage für eine solche Datenbank dienen²⁷. Ist der Standort mit mindestens 80 Mbit/s erschlossen²⁸, soll die Konzessionärin auf die Bereitstellung eines eigenen Anschlusses verzichten dürfen. Es darf dabei durchaus davon ausgegangen werden, dass die alternativen Anbieter über markt-konforme, erschwingliche Angebote verfügen.

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, **Art. 20 Abs. 1 E-FDV** wie folgt anzupassen (Änderungen fett hervorgehoben):

¹ 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. Die Anbieter sind verpflichtet, dem BAKOM die hierfür notwendigen Informationen bereitzustellen.

7 Qualität der Grundversorgung (Art. 21 FDV)

7.1 Umfang bzw. Eingrenzung der Qualitätsmessungen (Art. 21 Abs. 1 E-FDV)

Wie unter Ziffer 3.1. dargelegt, erscheint es auch aus Sicht von Swisscom sinnvoll, die Grundversorgungsangebote in der FDV etwas konkreter zu beschreiben. Eine allgemeine Eingrenzung der Auflagen und Verpflichtungen einzig auf die Grundversorgungsangebote im engeren Sinne, ist jedoch nicht zielführend und würde insbesondere im Bereich der Qualitätsmessungen unerwünschte Auswirkungen zeitigen.

Dies gilt vorab für den *Telefondienst (Bst. b)*. Die Messungen der Qualitätskriterien für den öffentlichen Telefondienst erfolgen bei All IP entkoppelt vom darunterliegenden Universalanschluss- und Dienstleistungsvertrag über *einheitliche Prozesse* auf *einheitlichen* (VoIP-)Plattformen und IT-Systemen. Die im FDV-Entwurf vorgeschlagene Eingrenzung der Messungen einzig auf Grundversorgungsangebote bzw. -Anschlüsse wäre, wenn überhaupt, nur mit einem *unverhältnismässig hohen Aufwand* möglich. Swisscom müsste hierzu komplett separierte Mess- und Verwaltungssysteme aufbauen. Diese Systeme

²⁶ Vgl. [Erläuterungsbericht zur Anpassung der Grundversorgung vom 26.11.2021](#), S. 11 zu Art. 22 Abs. 1.

²⁷ Siehe www.breitbandatlas.ch sowie [Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 18.01.2018](#), Ziffer 3.1.

²⁸ Hinweis: Kabelnetze sind so aufgebaut, dass die verfügbare Bandbreite nicht von der Länge der verfügbaren Kabelsegmente abhängt. Mit der heute verwendeten DOCSIS 3.x-Übertragungsstandards werden unbestrittenermassen Mindestbandbreiten von 100 Mbit/s ermöglicht. Vgl. u.a. [Bericht zur Umsetzung der Standesinitiative des Kanton Tessin vom 18.01.2018](#), Ziffer 2.2.2.

müssten u.a. bei jeder Verbindung differenzieren können, ob diese jeweils gestützt auf einen kommerziellen oder regulierten Vertrag erfolgen. Eine solche Verifizierung müsste notabene sowohl beim A- wie auch beim B-Teilnehmer gemacht werden und dies vor dem Hintergrund, dass die Kundinnen und Kunden bei Swisscom in der Regel ohne Weiteres jederzeit zwischen den kommerziellen und regulierten Angeboten wechseln können.

Nebst dieser offensichtlich *sehr hohen technischen Komplexität* lässt sich eine Beschränkung auf Anschlüsse mit einem Grundversorgungsangebot auch sachlich nicht rechtfertigen. Da die Verbindungen des öffentlichen Telefondienstes über eine einheitliche VoIP-Plattformen abgewickelt werden, ergeben sich keinerlei Qualitätsunterschiede mit Blick auf das von den Kunden gewählte Angebot. Mit anderen Worten wären die Messresultate auch bei einer Nichtberücksichtigung der kommerziellen Angebote die Gleichen.

Auch beim Kriterium der *Reaktionszeit bei den Diensten für Menschen mit einer Behinderung* (Bst. d Ziffer 1) ist die vorgeschlagene Eingrenzung auf Grundversorgungsanschlüsse nicht nachvollziehbar. Entscheidend bei diesem Parameter ist einzig und allein die Zeit bis der Mitarbeitende des Behindertendienstes den An-ruf entgegennimmt und bearbeitet. Dabei kann es keine Rolle spielen, über welchen Anschluss die seh- bzw. hörbehinderte Person den Anruf tätigt bzw. den Dienst in Anspruch nimmt. Der Dienst wird mitunter auch Personen angeboten, die ihre Fernmeldedienste über einen Drittanbieter beziehen. Würde man einzig die über einen Grundversorgungsanschluss hergestellten Verbindungen messen, dürften man im Übrigen kaum statistisch aussagekräftige Messresultate erhalten.

Dasselbe gilt im Bereich der *Anschlussmessungen* (Bst. a). Wie unter Ziffer 3.1 dargelegt, erfolgt die Inbetriebsetzung des ALL IP produzierten Festnetzanschlusses in der Regel unabhängig von einem später abzuschliessenden Servicevertrag. Würde man die Messung dieses Qualitätsparameter auf Konstellationen beschränken, wo der Endkunde mit der Konzessionärin einen Servicevertrag über ein Grundversorgungsangebot abgeschlossen hat, gäbe es schlichtweg keine ausreichende Messmenge, die berücksichtigt werden könnte. Auch bei der Messung der Reparaturzeit würde man vor dem Hintergrund der eher kleinen Anzahl von Grundversorgungsanschlüssen kaum aussagekräftige Resultate erhalten. Ganz grundsätzlich ist eine genügend grosse Anzahl von potentiellen Vorfällen Voraussetzung dafür, dass - basierend auf den vom BAKOM vorgegebenen internationalen Standards – aussagekräftige Qualitätsmessungen durchgeführt werden können.

Die vorgeschlagene Eingrenzung der Qualitätsmessungen auf Grundversorgungsangebote im engeren Sinne, lässt sich nach Ansicht von Swisscom höchstens im *Bereich des Zugangsdienstes zum Internet* (Bst. c) rechtfertigen. Bei diesem Dienstangebot werden gewisse Leistungsmerkmale (v.a. Datenraten) - anders als bei den anderen Diensten - nicht vollständig entkoppelt vom darunter liegenden Universalanschluss erbracht. In diesem Zusammenhang erscheint es insbesondere sachgerecht, dass für die ausgewählten Messproben bzw. -sonden künftig einzig Anschlüsse mit einem Grundversorgungsangebot ausgewählt werden²⁹. Weiter gilt es zu bedenken, dass die im sechs Minuten-Takt durchgeführten Datenraten-messungen die verfügbare Anschlusskapazität jeweils zu einem grossen Teil auslasten und entsprechend das Kundenerlebnis bzw. die Servicequalität erheblich beeinträchtigen. Der Zugangsdienst zum Internet kann somit immer nur mit Einverständnis des Anschlussinhabers an entsprechend spezifisch aus-gewählten Standorten gemessen werden.

Zusammenfassend ist es weder angezeigt noch sinnvoll im Bereich der Qualitätsmessungen einen Paradigmenwechsel vorzunehmen. Die Qualität der Grundversorgungsdienste ist sehr gut und das im Jahr 2015 zusammen mit dem BAKOM definierte und auf internationalen Standards (ETSI, ITU und IETF) beruhende Messsystem hat sich bewährt. Es berücksichtigt eine statistisch repräsentative Anzahl von Einzelmessungen und ist entsprechend aussagekräftig. Davon sollte nicht ohne Not abgewichen werden.

²⁹ Im Bereich der Satellitenanschlüsse wird dieser Anforderung bereits heute entsprochen.

Vor diesem Hintergrund müsste bei Art. 21 Abs. 1 der Fokus auf die Grundversorgungsdienste im Allgemeinen und nicht auf die Grundversorgungsangebote im engeren Sinne gelegt werden (vgl. Änderungsantrag unter Ziffer 7.5).

7.2 Ergänzung Qualitätskriterium Abrechnungsgenauigkeit (Art. 21 Abs. 1 Bst. a-d.)

Das Qualitätskriterium der Abrechnungsgenauigkeit ist im Entwurf neu bei allen Kategorien (Abs. 1 Bst. a-d) explizit aufgeführt.

Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass bei Swisscom sämtliche Dienste bzw. Kosten (Telefondienst, Anschluss, Internet) auf *einer* Rechnung und gemäss einem *einheitlichen Prozess* verrechnet werden. Beanstandungen werden somit pro Rechnung und nicht pro Dienst erfasst. Eine Messung pro Dienst wäre mit unverhältnismässig hohen Mehraufwänden verbunden.

Nach unserem Verständnis wird mit der Änderung des Wortlautes jedoch nur eine formelle Präzisierung und keine materielle Anpassung angestrebt. Der Entwurf orientiert sich am bis zum 01.01.2018 geltenden Wortlaut von Art. 21 FDV, wo das Kriterium der Abrechnungsgenauigkeit ebenfalls bei mehreren Kategorien aufgeführt war. In der damals geltenden TAV betreffend die Dienstqualität der Grundversorgung wurde dazu richtigerweise präzisiert, dass wenn gegenüber dem Endkunden die anfallenden Kosten in einer Rechnung verrechnet werden, *auch die Messdaten nur in einer Kennzahl erfasst und ausgewiesen werden müssen*³⁰. Eine solche Klarstellung müsste erneut in den TAV aufgenommen werden.

Nicht begründen lässt sich die Ergänzung im Bereich der Dienste für Menschen mit einer Behinderung. Diese Dienste sind für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos und entsprechend erfolgt hierfür keine Rechnungsstellung. Diesen Nutzerinnen und Nutzern werden lediglich die ordentlichen Verbindungs- bzw. Abonnementsgebühren in Rechnung gestellt. Die Abrechnung dieser ordentlichen Gebühren wird bereits über die Qualitätsparameter gemäss Bst. a bis c gemessen.

7.3 Ergänzung Qualitätskriterien "Zugangsdienst zum Internet" (Art. 21 Abs. 1 Bst. c)

Die Qualitätskriterien betreffend den Zugangsdienst zum Internet sollen gemäss Entwurf mit den Qualitätsparametern Datenübertragungszeit (Ziffer 3) und Datenübertragungsqualität (Ziffer 4) ergänzt werden. Gemäss dem erläuternden Bericht des BAKOM sollen diese Kriterien zur Sicherstellung einer guten Gesprächsqualität des *über die Internetverbindung* erbrachten Telefondienstes beitragen. Die Ergänzungen sowie Begründung sind nach Ansicht von Swisscom nur bedingt nachvollziehbar.

Die Erbringung des öffentlichen Telefondienstes (VoIP Telefonie) erfolgt seit nunmehr mehreren Jahren über einen IP-basierten Universalanschluss mit entsprechender Priorisierung. Von einem über eine (öffentliche) Internetverbindung erbrachten Dienst zu sprechen, erscheint uns deshalb nicht korrekt. Die Qualitätskriterien für den priorisierten IP-Telefondienst bzw. für die zu erbringende Gesprächsqualität stützen sich auf Art. 21 Abs. 1 Bst b (öffentlicher Telefondienst), sind seit vielen Jahren etabliert und orientieren sich an den internationalen ETSI- & ITU-Standards. Die entsprechenden QoS-Messungen sind im Ergebnis umfassend und genügend aussagekräftig. Eine Ergänzung dieser Qualitätsparameter – notabene unter dem Titel Internetzugangsdienst - erscheint uns deshalb nicht aus-reichend begründet.

Die Qualitätsmessungen des Telefon- sowie des Internetzugangsdienstes wurden für die vergangene und laufende Konzessionsperiode zusammen mit dem BAKOM, basierend auf den ETSI- & ITU-Standards bzw. IETF RFCs, entwickelt und haben sich nach Ansicht von Swisscom bewährt. In diesem Zusammenhang sei ergänzend darauf hingewiesen, dass das Qualitätskriterium Datenübertragungsqualität einen direkten Einfluss auf die Datenübertragungsrate hat und deshalb bereits im Rahmen dieses Parameters (Ziffer 2) mitberücksichtigt wird. Sollte ungeachtet dessen eine Anpassung gleichwohl als notwendig angesehen werden, so sollte sich diese zumindest auf eine Ergänzung mit dem Kriterium der Datenübertragungszeit bei Art. 21 Abs. 1 Bst c (Zugangsdienst zum Internet) beschränken. Bei der Ausgestaltung der Vorgabe auf

³⁰ Analog der ehemals in der TAV, Ausgabe 7 vom 01.01.2015, Ziffer 3.2.5/3.3.3/3.4.3 enthaltenen Präzisierung.

Stufe TAV müssten zudem zwingend die technologiebedingten Einschränkungen mitberücksichtigt werden (z.B. der Delay bei einer Satellitenverbindung).

7.4 Erweiterter Zugriff und Übermittlung von Rohdaten der Messergebnisse (Art. 21 Abs. 3 E-FDV)

Für Swisscom ist unbestritten, dass die Konzessionärin der Aufsichtsbehörde im Bedarfsfall zu Kontrollzwecken Zutritt zu den Anlagen und Daten gewähren muss. Der heutige Art. 21 Abs. 3 FDV stellt dies grundsätzlich sicher.

Gemäss den Erläuterungen zu Art. 21 Abs. 3 E-FDV soll die Konzessionärin jedoch neu dazu verpflichtet werden, dem BAKOM jeweils *die Rohdaten aller Qualitätsmessungen zu übermitteln*. Eine solche Anforderung geht nach Ansicht von Swisscom zu weit. So werden beispielsweise alleine für den Qualitätsparameter "Häufigkeit des erfolglosen Verbindungsaufbaus" gemäss Bst. b Ziffer 4 jährlich rund 450 Mio. Betriebsmessungen durchgeführt. Für die "Verfügbarkeit des Internetzugangsdienstes" gemäss Bst. c Ziffer 1 werden jährlich rund 120 Mio. Verbindungen auf Messproben durchgeführt. Allein diese beiden Beispiele zeigen auf, dass die Übermittlung von Unmengen von Messrohdaten nicht zielführend sein kann. Solche Datenmengen wären auch Seitens der Aufsichtsbehörde kaum bewältigbar. Anzumerken gilt es zudem, dass viele dieser Rohdaten fernmeldegeheimnisrelevante und somit besonders schützens-werte Personendaten enthalten.

Unklar bleibt schliesslich, was mit einer solchen generellen und umfassenden Datenübermittlungspflicht konkret bezweckt werden soll und weshalb der Bundesrat vom geltenden bewährten Einsichts- und Kontrollrecht abweichen will. Dem erläuternden Bericht des BAKOM ist keine entsprechende Begründung zu entnehmen.

7.5 Anträge zu Art. 21 E-FDV

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, **Art. 21 E-FDV wie folgt anzupassen** (Änderungen fett hervorgehoben):

¹ **Hauptantrag:** Die Grundversorgungskonzessionärin misst die Qualität der Grundversorgungs-**angebotendienste** nach ~~Artikel 14a~~ und erstattet dem BAKOM jährlich Bericht.

Eventualantrag: Die Grundversorgungskonzessionärin misst die Qualität der Grundversorgungs**angebotendienste** gemäss **Artikel 15**. Für die **Qualitätsmessungen** gemäss **Abs. 1 Bst. c** werden nur **Grundversorgungsanschlüsse** gemäss **Artikel 16 Abs. 2** berücksichtigt. Sie erstattet dem BAKOM jährlich Bericht.

- a. (unverändert)
- b. (unverändert)
- c. betreffend den Zugangsdienst zum Internet:
 1. Verfügbarkeit des Dienstes;
 2. Datenübertragungsrate;
 3. **Datenübertragungszeit;**
 4. **Datenübertragungsqualität;**
 5. Abrechnungsgenauigkeit;
- d. betreffend die Dienste für Menschen mit einer Behinderung
 1. Reaktionszeit;
 2. **Abrechnungsgenauigkeit**

² (unverändert)

³ Die Grundversorgungskonzessionärin muss dem BAKOM **Zugang** zu den Messanlagen **und notwendigen Informationen** gewähren, damit dieses kontrollieren kann, ob die Zielwerte der Qualitätskriterien erreicht werden.

⁴ (unverändert)

8 Preisobergrenzen (Art. 22 und 22a E-FDV)

Die im Rahmen der Grundversorgung festgeschriebenen Preisobergrenzen haben zum Zweck sicherzustellen, dass allen Bevölkerungskreisen in allen Landesteilen die Basisangebote zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen. Gemäss der Botschaft zum revidierten FMG vom 10.06.1996 soll sich der Bundesrat bei der Festsetzung der Preisobergrenzen jeweils an der Grössenordnung der geltenden (Markt-)Tarife halten³¹. Auch bei den Preisobergrenzen gilt zudem die Grundidee des Sicherheitsnetzes, welches nur „im Fall der Fälle zur Anwendung“ kommen soll. Anerkanntermassen ist es somit gerade nicht Sinn und Zweck der Preisobergrenzen in den Wettbewerb einzugreifen und Preise festzusetzen, welche unter den gültigen Marktpreisen liegen.

Bei den vorgeschlagenen Preisobergrenzen orientiert sich der Bundesrat an diesen Grundsätzen. Die Preisobergrenzen bewegen sich weitgehend im Rahmen der Marktpreise. Einzig die Preissenkung für den Basisinternetzugang mit öffentlichem Telefondienst (Abs. 1 Bst. c Ziffer 1) auf neu CHF 50.- drängt sich nach Ansicht von Swisscom nicht auf. Insbesondere erscheint es uns nicht gerechtfertigt, den tiefen Preiszuschlag für den Telefondienst bei den höherwertigen kommerziellen Bundleprodukten ohne weiteres auf das Basisgrundversorgungsprodukt mit seinen spezifischen Auflagen anzuwenden.

Ebenfalls einverstanden erklären kann sich Swisscom mit dem neuen Art. 22a FDV. Für Kundinnen und Kunden die einzig einen Telefondienst gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a FDV beziehen, ist der Versand der Papierrechnung bereits heute kostenlos.

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, **Art. 22 Abs. 1 Bst. c Ziffer 1 E-FDV** wie folgt anzupassen (Änderung fett hervorgehoben):

c. (unverändert)

1. mit einer garantierter Übertragungsrate von 10/1 Mbit/s (Art. 15 Abs. 1 Bst. d Ziffer 1), einschliesslich Anschluss (Art. 16): **55** Franken pro Monat.

9 Fazit

- Swisscom hält den Ausbau der Grundversorgung mit einem zusätzlichen Hochbreitband-Internetzugangsdienstes von 80 Mbit/s für möglich, sofern die politisch unbestrittenen Rahmenbedingungen (Technologiefreiheit, Subsidiaritätsprinzip, angemessene Umsetzungsfristen) *konsequent und praxistauglich umgesetzt werden*. Nur so lassen sich die Kosten für die Umsetzung sowie unerwünschte Auswirkungen auf den Wettbewerb in einem vertretbaren Rahmen halten.
- Diese Rahmenbedingungen sind FDV-Entwurf enthalten. Nach Ansicht von Swisscom wird jedoch sowohl das Prinzip der *Technologiefreiheit* als auch das *Subsidiaritätsprinzip unzureichend* umgesetzt. Hier besteht dringender Anpassungsbedarf. In diesem Zusammenhang irritiert mitunter das neu vorgeschlagene Kontrahierungsverbot (Art. 14b E-FDV). Dieses Verbot ist praxisfremd und verstösst gegen das Legalitätsprinzip.

³¹ Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG) vom 10. Juni 1996, [Bundesblatt: BBl 1996 III, 1430](#).

- Mit den übrigen Vorschlägen kann sich Swisscom *grösstenteils einverstanden erklären*. So bewegen sich die definierten Preisobergrenzen weitgehend im Bereich der Marktpreise. Weiter erscheint es gerechtfertigt, die bisherigen Behindertendienste für eine weitere Periode in der Grundversorgung zu belassen. Eine *moderate Redimensionierung* drängt sich einzig beim *Vermittlungsdienst über Videotelefonie* auf. *Anpassungsbedarf* sieht Swisscom letztlich im Bereich der *Qualitätsvorschriften*, wo nicht ohne Not bewährte Prozesse in Frage gestellt werden sollten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und stehen für Fragen und Erläuterungen jederzeit gerne zur Verfügung.

Swisscom (Schweiz) AG
Konzernrechtsdienst

Patrick Dehmer
General Counsel

Diego Chocomeli
Senior Counsel