

Vorab per E-mail an: tc@bakom.admin.ch

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

Postfach

Zukunftstrasse 44

2501 Biel

Zürich, 5. Juni 2009

Anhörung zur Änderung der Ausführungsverordnungen zum Fernmeldegesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger

Sehr geehrter Herr Dr. Dummermuth

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben des Vorstehers des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Herr Bundesrat Moritz Leuenberger, vom 8. April 2009, mit welchem wir dazu eingeladen werden, uns zu den Änderungsentwürfen der Ausführungsbestimmungen zum Fernmeldegesetz (FMG) bis zum 5. Juni 2009 vernehmen zu lassen. Mit dem vorliegenden Schreiben kommen wir dieser Einladung gerne innert der erbetenen Frist nach.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen vorgeschlagenen Bestimmungen der Verordnung über Fernmeldedienste (E-FDV), welche cablecom bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeiten unmittelbar betreffen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Vorschriften zu Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste und deren Publikation.

Systematisch nehmen wir zu den obgenannten Bestimmungen des E-FDV in deren numerischer Reihenfolge Stellung. Auf die damit zusammenhängenden Änderungen der technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM, einerseits bezüglich Anforderungen an die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste (E-TAV, in SR

784.101.113/1.9) und andererseits bezüglich Identifikation des anrufenden Anschlusses (E-TAVI, in SR 784.101.113/1.7), wird jeweils beim entsprechenden Verordnungsartikel eingegangen.

In diesem Sinne lautet unsere Stellungnahme – mit freundlichem Ersuchen, diese bei der Endredaktion der E-FDV gebührend zu berücksichtigen – wie folgt:

1. Zu Art. 10b lit. a – f E-FDV - Informationen über die Qualität der Dienste

a. Einleitung

Bereits in seiner Botschaft zum Fernmeldegesetz vom 12. November 2003 wurde die Stärkung des Konsumentenschutzes und damit einhergehend dessen Regulierung im Rahmen der letzten Revision des FMG postuliert. Dementsprechend wurde mit der damaligen FMG-Revision das Ziel verfolgt, die Konsumentinnen und Konsumenten bei der Auswahl der gewünschten Fernmeldedienste zu unterstützen und damit die Transparenz bei Qualität und Preis einer Leistung zu fördern. Zu diesem Zweck wurde dem Bundesrat mit Art. 12a FMG die Möglichkeit eingeräumt, die Fernmeldediensteanbieterinnen zur Veröffentlichung von Informationen über die Qualität der angebotenen Fernmeldedienste zu verpflichten. Damit die eventuell veröffentlichten Qualitätsinformationen vergleichbar sind, sollte der Bundesrat bestimmte Regeln mit Bezug auf den Inhalt (Qualitätskriterien) und die Form (Präsentation) der Publikation festlegen.¹ Cablecom hat diese Stärkung des Konsumentenschutzes befürwortet, jedoch gleichzeitig gefordert, dass bei der Festlegung und Erhebung der relevanten Qualitätskriterien der bei den Fernmeldediensteanbieterinnen entstehende Zusatzaufwand gebührend berücksichtigt wird. Zudem sollten sich die zu erhebenden Qualitätsparameter auf die für die Konsumentinnen und Konsumenten für eine Auswahlentscheidung wesentlichen Aspekte konzentrieren.

Gemäss dem erläuternden Bericht zu der aktuellen Änderung der Verordnungen zum Fernmeldegesetz wird nun mit dem neuen Art. 10b E-FDV die Pflicht zur Erhebung und Veröffentlichung von Informationen über die Qualität der Dienste statuiert. Dies soll den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglichen, die Angebote verschiedener Anbieterinnen von Fernmeldediensten in qualitativer Hinsicht zu vergleichen. Hierzu soll eine Vielzahl von Qualitätskriterien

¹ Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes vom 12. November 2003, S. 7959 und S. 7972.

gemäss Art. 10b Abs. 1 E-FDV von den Fernmeldediensteanbieterinnen im Jahresdurchschnitt erhoben und jährlich veröffentlicht werden (Art. 10b Abs. 2 E-FDV).²

Cablecom vertritt die Ansicht, dass diese umfassende, öffentliche Auswertung der Dienstqualität die ursprünglich verfolgten Konsumentenschutzziele, namentlich die Erleichterung der Auswahl aus den verschiedenen Fernmeldediensten sowie die Förderung der Markttransparenz, verfehlt. Ferner lassen die technischen und administrativen Spezifikationen betreffend Methoden zur Auswertung von Qualitätskriterien darauf schliessen, dass Überlegungen hinsichtlich entstehender Zusatzkosten für die Fernmeldediensteanbieterinnen keine Berücksichtigung gefunden haben.

b. Begründung

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mittels eines Angebotsvergleichs der Fernmeldedienste nach festgelegten Kriterien, eine bessere Entscheidungsgrundlage für die Konsumentinnen und Konsumenten geschaffen wird. Als für den Entscheidungsprozess relevante Kriterien werden die in Prozentzahlen ausgedrückten Vorjahres-Durchschnittswerte bezüglich der Frist für die Inbetriebsetzung, der Fehlermeldungen pro Jahr, der Reparaturzeit, der Verfügbarkeit der Dienste, der Abrechnungsgenauigkeit und der Reaktionszeiten der telefonischen Kundendienste festgelegt. Für die ausführlichere Definition dieser Qualitätskriterien und die technischen Spezifikationen der anwendbaren Auswertungsmethoden verweist Art. 10b Abs. 3 E-FDV auf die diesbezügliche Regelungskompetenz des BAKOM im Rahmen der E-TAV und den darin referenzierten Richtlinien des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (ETSI-Normen).

Einerseits wird mit dieser Regelung verkannt, dass die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Entscheidungen aufgrund von individuellen Erfahrungen und nicht gestützt auf Vorjahres-Durchschnittswerte vorgegebener Qualitätskriterien treffen. Die Konsumentinnen und Konsumenten lassen sich bei der Wahl eines Fernmeldedienstes hauptsächlich von subjektiven Kosten-Nutzen-Überlegungen leiten. Eine durchschnittliche Auswertung extern festgelegter Qualitätskriterien, wie 98% Abrechnungsgenauigkeit oder 1.2% Fehlermeldungen pro Jahr, wird für kaum eine/n Konsument/in entscheidungsrelevant sein. Die festgelegten Kriterien konzentrieren sich demnach nicht auf die für eine Auswahlentscheidung wesentlichen Aspekte. Ausser-

² Erläuternder Bericht zu Änderung der Verordnungen zum Fernmeldegesetz vom 8. April 2009, S. 3.

dem greifen die Konsumentinnen und Konsumenten auf bestehende private Leistungsvergleiche als Entscheidungshilfe bei der Wahl von Fernmeldediensten zurück. Nur wenn es derartige private Informationsangebote, wie der Vergleichsdienst von comparis.ch, nicht gäbe, wäre es sinnvoll, eine Bereitstellung der Informationen durch den Bund zu prüfen.

Andererseits wird mit der Festlegung von jährlichen Durchschnittswerten der Forderung nach verbesserter Transparenz bei Qualität von Fernmeldediensten nicht nachgekommen, zumal die Durchschnittswerte prinzipiell nicht in der Lage sind, den akkuraten Qualitätsstand der Fernmeldedienste abzubilden. Eine Fernmeldediensteanbieterin kann beispielsweise in der kurzen Übergangsphase bei der Einführung eines neuen IT-basierten Systems überdurchschnittlich viele Fehlermeldungen erhalten. Der Einbezug dieses „Ausreissers“ in die Auswertung der betroffenen Qualitätskriterien wird das Gesamtjahresergebnis negativ beeinflussen, und damit die tatsächliche Qualität des mittlerweile gut funktionierenden Systems ausser Acht lassen. Wie dieses Beispiel anschaulich aufzeigt, sind die Durchschnittsergebnisse auf Extremwerte bzw. Extremsituationen anfällig, was zu einer Verzerrung des Gesamtergebnisses von Qualitätserhebungen führt und für die diesbezüglich erwünschte Transparenz nicht förderlich ist.

Zudem wird die Transparenz bei der Qualität von Fernmeldediensten durch die mangelnde objektive Vergleichbarkeit der jeweils von den Fernmeldediensteanbieterinnen gemessenen Qualitätskriterien getrübt. Dies ist auf die zahlreichen unbestimmten Begriffe und Wahlmöglichkeiten bei der Erhebung von Messresultaten, welche E-TAV und die darin referenzierten ETSI-Normen enthalten, zurückzuführen. Zur Veranschaulichung wird nachfolgend und in nicht abschliessender Weise aufgeführt, welche Unklarheiten sich mit Bezug auf die Erhebungen bzw. Bestimmung der Qualitätskriterien für cablecom ergeben könnten:

- Bezüglich des Qualitätskriteriums **Fehlermeldungen gemäss Art. 10b Abs. 1 lit. b E-FDV**: Die relevante ETSI-Norm definiert eine Fehlermeldung als „[...] a report of disrupted or degraded service that is notified by the customer to the published point of contact of the service provider [...]“³ Für cablecom ist gemäss dieser Definition nicht eindeutig ersichtlich, ob unter dem Begriff „customer“ nur die jeweiligen Kunden, als direkte Leistungsempfänger, oder auch die an das Kabelnetz angeschlossenen Liegenschaftseigentümer zu subsumieren sind.
- Bezüglich des Qualitätskriteriums **Reparaturzeit gemäss Art. 10b Abs. 1 lit. c E-FDV**: Für cablecom ist es aufgrund von Ausführungen in der einschlägigen ETSI-Norm nicht

³ ETSI EG 202 057-1 [3], Kapitel 5.4.1, S. 20.

nachvollziehbar, wie dieses Qualitätskriterium zu messen ist, sofern die sog. „*standard repair*“ *times* bei einer Fernmeldediensteanbieterin nicht festgelegt wurden⁴.

- Gemäss **Ziffer 3 der E-TAV** kann die Anzahl der Einheiten, die zur Erhebung eines Qualitätskriteriums gemessen werden, von den jeweiligen Fernmeldediensteanbieterinnen teilweise selbstständig beziffert werden⁵. Für cablecom ist es nicht ersichtlich, wie auf dieser individuell bestimmbaren Grundlage repräsentative Messergebnisse von Qualitätskriterien, die sich gleichzeitig zum Vergleich mit entsprechenden Messwerten anderer Fernmeldediensteanbieterinnen eignen sollten, zu gewinnen sind.

Demnach kann festgehalten werden, dass unbestimmte Begriffe, Wahlmöglichkeiten und Interpretationsspielräume den technischen und administrativen Vorschriften zur Bestimmung und Messung von Qualitätskriterien immanent sind. Gestützt auf diese Grundlagen können den Konsumentinnen und Konsumenten keine repräsentativen Messergebnisse vorgestellt werden, die sich zu einem objektiven Vergleich eignen. Vielmehr birgt die Möglichkeit der Einflussnahme auf die einschlägigen Endergebnisse durch die Fernmeldediensteanbieterinnen ein nicht zu unterschätzendes Risiko, diese zum eigenen Vorteil anzupassen. Ein objektiver Vergleich der Qualität von Fernmeldediensten wird damit zu Lasten des Konsumentenschutzes und der Markttransparenz untergraben.

Schliesslich ist zu bemerken, dass BAKOM die betroffenen Fernmeldediensteanbieterinnen verpflichten will, für jedes einzelne Dienstleistungsangebot entsprechende Auswertungen der Qualitätskriterien vorzunehmen⁶. Gestützt auf diese Vorgabe und aufgrund einer ersten groben Einschätzung des Schweizerischen Verbandes der Telekommunikation (asut), müssten die Fernmeldediensteanbieterinnen jeweils über 100 verschiedene Messungen durchführen. Die Implementierung und Betrieb eines in diesem Mass umfangreichen Messkonzeptes ist mit Personal-, Zeit-, Prozess- und Systemanpassungskosten in Millionenhöhe verbunden. Aufgrund der Ausführungen hiervor, kann festgehalten werden, dass diese Kosten in keinem Verhältnis mit dem geringen Nutzen der Messwerte stehen.

⁴ Vgl. ETSI EG 202 057-1 [3], Kapitel 5.5.1, S. 21;

⁵ Vgl. Technische und administrative Vorschriften betreffend Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste (Entwurf vom 20. April 2009), SR 784.101.113/1.9, Ziffer 3, S. 5;

⁶ Vgl. ebenda, Ziffer 2, S. 5.

Obwohl es bemerkenswert ist, dass der Bundesrat mit der Festlegung einzelner weniger Qualitätskriterien, einen Versuch unternommen hat, die Heterogenität und Komplexität der Fernmeldedienste in vereinfachter Form darzustellen und dessen objektive Messbarkeit zu propagieren, gelingt es ihm mit der vorliegenden Änderung der E-FDV nicht, für grössere Transparenz in der vorherrschenden Angebotsvielfalt von Fernmeldediensten zu sorgen. Vielmehr ist mit Art. 10b E-FDV im Zusammenhang mit den Verweisen auf die E-TAV und ETSI-Normen ein regulatorischer Eingriff erfolgt, der die Zielvorgaben des Fernmeldegesetzes nicht erfüllt und dabei noch erhebliche Kosten bei den betroffenen Fernmeldediensteanbieterinnen generiert.

Aufgrund unserer Ausführungen beantragen wir, Art. 10b E-FDV ersatzlos zu streichen.

2. Zu Art. 26a E-FDV – Übermittlung von Rufnummern

a. Einleitung

Gemäss den Ausführungen des erläuternden Berichts zum Art. 26a E-FDV will der Verordnungsgeber gegen den Missbrauch bei der Übermittlung von Rufnummern ankämpfen. Insbesondere ist der Missbrauch in der Form der Anzeige einer ungültigen Telefonnummer bei den Angerufenen negativ aufgefallen. Mit den vorliegenden Anforderungen des Art. 26a E-FDV an die Fernmeldediensteanbieterinnen wird versucht, diese und ähnliche Missbrauchsformen so weit wie möglich auszumerzen⁷.

Cablecom begrüsst die Bemühungen des Verordnungsgebers, jegliche Missbräuche im Sinne der Ausführungen hiervor zu verhindern, und kann sich im Grundsatz mit dem Redaktionsentwurf des Art. 26a E-FDV einverstanden erklären. Hingegen ist die damit zusammenhängende technische Umsetzung, welche in den technischen und administrativen Vorschriften betreffend die Identifikation des anrufenden Anschlusses in SR 784.101.113/1.7 (E-TAVI) dargestellt wird, nicht eindeutig und weist einen entsprechenden Bedarf an inhaltlicher Überarbeitung auf. Cablecom kann somit die Anforderungen gemäss Art. 26a E-FDV akzeptieren, sofern der E-TAVI im Sinne der nachstehenden Ausführungen präzisiert werden kann.

⁷ Erläuternder Bericht zu Änderung der Verordnungen zum Fernmeldegesetz vom 8. April 2009, S. 4.

b. Begründung

Die gewählten Definitionen und Anforderungen an die Fernmeldedienstanbieterinnen gemäss E-TAVI sind nicht ausreichend, um eindeutig erkennen zu lassen, wie die Identifikation des anrufenden Kunden mit dem sog. Calling Line Identification Presentation with Special Arrangement (CLIP Special Arrangement) künftig durchgeführt werden soll. Derzeit wird im Rahmen des obgenannten CLIP Special Arrangements die vom anrufenden Kunden übermittelte Identifikation von cablecom nicht überprüft. Im Gegenzug wird die vom Netzwerk der cablecom zugeteilte Nummer (Attribut „network provided“) immer zuzüglich zu dieser nicht überprüften Identifikation des anrufenden Kunden an den Gerufenen übermittelt. Demzufolge muss in den E-TAVI klargestellt werden, dass diese Vorgehensweise bei der Übermittlung von Rufnummern im Rahmen der CLIP Special Arrangement den Anforderungen von Art. 26a E-FDV Stand hält.

Des Weiteren ist folgender Ablauf nicht von den Anforderungen des E-TAVI eindeutig erfasst und muss als mit Art. 26a E-FDV vereinbar gelten: Wird eine Rufnummer von cablecom überprüft und als gültig qualifiziert, so wird diese als "user provided, verified and passed" an den Gerufenen übermittelt. Eine Nummer mit dem Attribut "network provided" wird in diesem Fall nicht mitgeschickt.

Zusammenfassend kann demnach festgehalten werden, dass das Attribut "network provided" nur dort eingesetzt werden soll, wo der anrufende Kunde eine ungültige oder nicht hinterlegte Nummer aufweist.

Auf einen Redaktionsvorschlag betreffend Anpassung der E-TAVI im Sinne der Ausführungen hiervor wird vorliegend verzichtet, wobei das BAKOM hiermit ersucht wird, die E-TAVI entsprechend zu redigieren.

3. Zu Art. 47 Abs. 3 E-FDV – Schlichtungsstelle: Verpflichtungen der Anbieterinnen

a. Einleitung

Mit der Einrichtung der Schlichtungsstelle Telekommunikation erhalten Kundinnen und Kunden die Möglichkeit, zivilrechtliche Streitigkeiten mit den Anbieterinnen von Fernmelde- oder Mehrwertdiensten mittels eines einvernehmlich erzielten Vergleichs beizulegen. Mit der vorliegenden Änderung des Art. 47 Abs. 3 E-FDV bezweckt der Verordnungsgeber den Bekanntheits-

grad der Schlichtungsstelle bei den Kundinnen und Kunden durch die Verschärfung der Informationspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen zu erhöhen.

Cablecom ist der Ansicht, dass mit der Einführung dieser verschärften Informationspflicht den Kundinnen und Kunden Fehlinformationen vermittelt werden.

b. Begründung

Cablecom sieht das Schlichtungsverfahren als ein Instrument, das zur Erreichung sachgerechter Verhandlungslösungen beitragen kann, ohne dass ein Zivilrichter angerufen wird. Dennoch muss klar festgehalten und entsprechend kommuniziert werden, dass der Zweck der Schlichtungsstelle darin besteht, als Eskalationsinstanz zu fungieren. Schliesslich sind gemäss Art. 45 Abs. 2 lit. a FDV Anträge an die Schlichtungsstelle nur dann zulässig, nachdem die Parteien erfolglos versucht haben, eine Einigung zu erzielen. Cablecom ist der Ansicht, dass der Hinweis auf die Schlichtungsstelle bei jeder Rechnungsstellung, den Kundinnen und Kunden fälschlicherweise signalisiert, die Schlichtungsstelle sei ihre erste Anlaufstelle bei sämtlichen noch so kleinen Unsicherheiten. Dies widerspricht jedoch klar der hiervor dargelegten Funktion der Schlichtungsstelle als zweite Instanz im Schlichtungsverfahren.

Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass die Telekommunikationsbranche durch die vorgesehene Verschärfung der Informationspflicht im Dienstleistungssektor einseitig betroffen wäre. So werden die Schlichtungsstellen beispielsweise in der Banken-, Versicherungs- und Reisebranche nicht ansatzweise so prominent ausgedeutet, obwohl die diesbezügliche Information für jene Kundinnen und Kunden als nicht minder wichtig einzustufen ist.

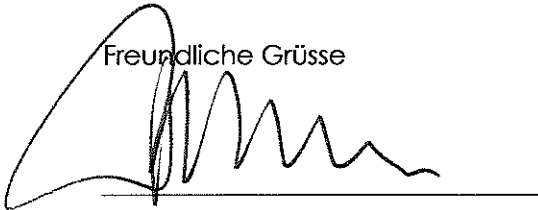
Aufgrund unserer Ausführungen beantragen wir, Art. 47 Abs. 3 E-FDV wie folgt abzuändern:

„³Die Anbieterinnen von Fernmeldediensten informieren ihre Kundinnen und Kunden ~~auf jeder Rechnung~~ **beim Vertragsabschluss und danach mindestens einmal jährlich** über die Existenz der Schlichtungsstelle[...].“

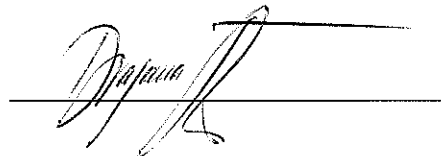
Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen zur Abänderung der einzelnen für cablecom relevanten Bestimmungen der E-FDV und den relevanten technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM bei deren Endredaktion Berücksichtigung finden.

Für Ergänzungen und/oder Vertiefungen der vorliegenden Stellungnahme stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße



Bernd Kleinsteuber
VP Corporate Services & Strategy



Dragana Mladenov
Legal Counsel