

BAKOM	
01. JUNI 2006	
Reg. Nr.	
DIR	
BO	
RTV	
IR	
TC	X
AF	
FM	



Bundesamt für Kommunikation BAKOM  
 Zukunftstrasse 44  
 Postfach  
 2501 Biel

Zürich, 31. Mai 2006

**Vernehmlassung zur Änderung der FDV betreffend die Grundversorgung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für Ihre Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur geplanten Änderung der FDV betreffend die Grundversorgung Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir Ihrer Einladung fristgerecht wie folgt nach:

**I. ZUSAMMENFASSUNG**

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Fernmeldegesetzes (FMG) per 1. Januar 1998 hat der schweizerische Gesetzgeber eine Abkehr von der administrierten und monopolisierten Versorgung mit Fernmeldediensten vollzogen. Ziel des FMG ist unter anderem die Sicherstellung einer „zuverlässigen“ und „erschwinglichen“ Grundversorgung mit Fernmeldediensten, welche in erster Linie durch den Markt bereitgestellt werden soll. Im Bereich der Grundversorgungsdienste ist die Überführung von einem Monopol- in einen Wettbewerbszustand als weiteres Hauptziel des FMG<sup>1</sup> weitgehend erreicht worden<sup>2</sup>.

Daneben hat sich, ganz ohne Zutun der Behörden und ohne regulatorische Eingriffe, Breitbandinternet durchgesetzt und dazu geführt, dass die schweizerischen Haushalte heute breitbandtauglich sind. Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz sehr gut ab. Gemäss der jüngsten Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

<sup>1</sup> Art. 1 Abs. 1 FMG: „Dieses Gesetz bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden.“

<sup>2</sup> Anstelle vieler: Tätigkeitsbericht 2004 der Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) 2004 vom 11. April 2005; www.fedcomcom.ch

cablecom GmbH  
 Zollstrasse 42  
 Postfach  
 CH-8021 Zürich

Telefon +41 44 277 97 54  
 Telefax +41 44 277 97 52  
 Marcel.huber@cablecom.ch  
 www.cablecom.ch

verfügt die Schweiz über die fünfthöchste Dichte an Breitbandabonnenten weltweit. Für diese starke Versorgung der Bevölkerung mit Breitbandinternet hat unstreitig einzig der Markt gesorgt. Diese positive Marktentwicklung sollten dazu führen, dass bestehende Vorschriften, welche heute die technologische Entwicklung behindern, abgebaut werden. Eine regulatorische Intervention mittels Preis- und/oder Leistungsregelungen sollte erst zum Zuge kommen, wenn der Markt nicht in der Lage sein sollte, die Ziele des FMG bezüglich der Grundversorgungsdienste zu erfüllen. Eine allfällige Grundversorgungsregulierung sollte den Wettbewerb und die technologische Entwicklung möglichst wenig verzerren. Dazu muss der Umfang des Grundversorgungskatalogs aus Konsumentensicht und anhand von sachlichen Prüfkriterien bestimmt werden. Überdies stellt sich die Frage, wie hoch die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Grundversorgung sein dürfen, wie diese Kosten erfasst und allfällige Grundversorgungsdefizite finanziert werden.

Auch die Europäische Kommission kommt in ihrer Analyse zum Schluss, dass der Breitbandzugang nicht in die Grundversorgung aufzunehmen sei. Eine andere Betrachtung für die Schweiz rechtfertigt sich aus der Sicht von Cablecom nicht.

Cablecom hält es deshalb nicht für geboten, Breitbandinternet in die Grundversorgung aufzunehmen. Bereits in einem Jahr kann sich dies als überflüssige und sehr teure Regulierung erweisen.

Cablecom unterstützt im Weiteren die Aussage des Bundesrates, dass Dienste, die nicht mehr einem allgemeinen Bedürfnis entsprechen oder Dienste, die auf dem freien Markt zu erschwinglichen Preisen angeboten werden, aus der Grundversorgung gestrichen werden können. Cablecom begrüsst somit die Streichung des Auskunftsdienstes zu den Teilnehmerverzeichnissen sowie die Streichung der Anrufumleitung. Ausserdem unterstützen wir die angestrebten Verbesserungen für Hörbehinderte (SMS-Vermittlungsdienst) und für Menschen mit eingeschränkter Mobilität (Verzeichnis- und Vermittlungsdienst), welche die gesellschaftliche Integration dieser Menschen weiter fördern soll.

## **II. DETAILLIERTE STELLUNGNAHME**

### **1. Zielgerichtete Grundversorgungsregulierung**

Die Grundversorgung in der Telekommunikation ist ein im Fernmeldegesetz vorgesehenes Auffangnetz (subsidiär) zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Telekommunikationsdiensten. Seine Notwendigkeit wird damit begründet, dass die Abkehr von der monopolisierten Versorgung wegen möglicher Kostenunterdeckungen zu Versorgungslücken mit Kommunikationsdiensten führen könnte. Die Grundversorgungsregulierung kann und sollte daher nur dann zum Tragen kommen, wenn der Markt die gesetzlich vorgeschriebene Versorgung auf andere Weise nicht erreicht. Dies folgt klar aus dem Grundsatz der Subsidiarität. Falls die gesetzlich vorgeschriebene Versorgung nur in „Einzelfällen“ nicht erreicht wird, rechtfertigt dies einen Eingriff im Wege einer extensiven Grundversorgungsregulierung nicht. Vielmehr wäre aus volks-

wirtschaftlicher Sicht in diesem Falle eine individuelle Lösung im Sinne einer Subjekthilfe einer umfassenden Grundversorgungsregulierung überlegen und daher anzustreben. Eine umfassende Grundversorgungsregulierung greift in den gesamten Markt ein und sollte daher nur eingesetzt werden, wenn die Versorgung ganzer Gruppen oder Gebiete gefährdet ist.

## **2. Umfang der Grundversorgung**

### **2.1 Gezielte Regulierung des Zugangs zu den Diensten**

Grundsätzlich erfordert eine zielgerichtete Grundversorgung, welche die grundversorgungsrelevanten Dienste sicherstellt, nicht, dass alle relevanten Dienste einzeln, hinsichtlich Preis und Qualität reguliert werden. Auf Basis des Interkonnektionsregimes und der freien Wahl der Dienstanbieterin (Carrier Selection) werden die meisten grundversorgungsrelevanten Dienste (Sprachtelefonie, Internetzugang, etc.) bereits im Wettbewerb erbracht (Wettbewerbsprimat); eine zusätzliche Grundversorgungsregulierung ist aus dieser Sicht deshalb fragwürdig. Die Regulierung muss daher einzig den Zugang zu den entsprechenden Diensten zum Gegenstand haben. Dabei müsste der Zugang definiert werden, über welchen die grundversorgungsrelevanten Dienste von Fernmeldedienstleisterinnen erbracht werden können.

### **2.2 Keine umfassende Grundversorgungsregulierung von Breitbandanschlüssen**

Vereinfacht gesehen versteht man unter ‚Breitband‘ eine schnelle Internet-Datenverbindung, welche über eine entsprechende Breitbandinfrastruktur hergestellt wird. Der Unterschied zum herkömmlichen Internetzugang, welcher in der Grundversorgung enthalten ist, liegt einzig in der Geschwindigkeit. Breitband ist in erster Linie vorteilhaft für Anwendungen, welche mit umfangreichen Datenmengen in Verbindung stehen. Dazu gehört das ‚online gaming‘, der ‚music download‘ oder das Herunterladen von Filmen aus dem Internet. Inwiefern diese zweifelsohne modernen Anwendungen grundversorgungsrelevant sind, ist fraglich.

Daneben ist anzufügen, dass Breitbandanschlüsse bereits heute in der Schweiz flächendeckend zu erschwinglichen Preisen verfügbar sind. Die Breitbandabdeckung (Verfügbarkeit) beträgt in der Schweiz - auch ohne Grundversorgungsregulierung - inzwischen bereits über 98%. In Deutschland liegt die aktuelle Breitbandabdeckung bei 91% und in der EU (EU 15) sogar nur bei 85%.

Die sachlichen Prüfkriterien zur Beurteilung, ob Breitband ein grundversorgungsrelevanter Dienst ist, sprechen gegen einen Einbezug von Breitbanddiensten in die Grundversorgung: Breitbandanschlüsse werden faktisch flächendeckend zu Preisen erbracht, welche für die Endkunden finanziell tragbar sind.

Die EU hat anhand ihrer Prüfkriterien am 7. April 2006 festgestellt<sup>3</sup>, dass erst eine kleine Minderheit Breitbanddienste verwendet und dass ein Breitbandanschluss für eine normale Beteiligung am gesellschaftlichen Leben nicht notwendig sei, weshalb die Voraussetzungen für eine Einbeziehung von Breitbanddiensten in den Umfang der Grundversorgung nicht gegeben sind. Die Kommission hebt zudem hervor, dass die Verbreitung von Breitbandzugängen nicht über die Grundversorgung, sondern beispielsweise über Strukturfonds gefördert werden müsste.

Wie bereits ausgeführt besteht in der Schweiz gerade auch im internationalen Vergleich eine sehr hohe Verfügbarkeit des Breitbandanschlusses. 98% der Haushalte können einen ADSL Anschluss beziehen. Einen Teil der restlichen 2%, welche nicht ADSL fähig sind, können über das Kabelnetz einen Breitbandanschluss beziehen. Auf diesen Markt drängen immer mehr Anbieter. Bereits vor der Swisscom hat Cablecom ein Breitbandangebot lanciert. Cablecom erreicht zusammen mit den anderen Kabelnetzbetreibern mehr als 80% der Haushalte. Neben dem Breitbandanschluss über Kabel gibt es weitere Alternativen zu ADSL, insbesondere sind an dieser Stelle der Satellitendirektempfang und zukünftige Technologien, die einen Internetzugang über Mobilfunk, WiMAX, oder Powerline anbieten können, zu erwähnen.

Grundsätzlich stellen sich hier gemäss den formulierten Kriterien die Fragen,

- ob eine flächendeckende Versorgung aus ökonomischen und sozialen Gründen gerechtfertigt ist;
- ob der Nutzen die Kosten der Erstellung übertrifft;
- ob diese Versorgung im Zuge der dynamischen Marktentwicklungen nicht im Wettbewerb erbracht wird;
- ob es andere Mechanismen als die Definition über die Grundversorgung gibt, welche das Ziel besser und effizienter erfüllen;
- wie hoch die effektiven Kosten einer ausnahmslosen Bereitstellung sind; und
- ob mittels Satelliten-Technologie nicht bereits flächendeckend eine erschwingliche Alternative zur Verfügung steht (vgl. z.B. Breitband-Angebot unter [www.sincom.ch](http://www.sincom.ch): 1 Megabit-Downlink ab CHF 9.90, Installationspaket für CHF 99.-).

Demgegenüber ist der gesellschaftliche Mehrnutzen in Frage gestellt, da unklar ist, bei wie vielen der 2% der Festnetzanschlüsse überhaupt eine Nachfrage nach Breitbanddiensten bestehen würde.

Insgesamt würde aber die Grundversorgung stark verteuert, weil eine 100% Breitbandabdeckung sehr hohe Kosten mit sich bringt, was schliesslich dem Ziel von preisgünstigen Telekommunikationsdiensten entgegen läuft. Sollte dennoch, im Widerspruch zu den objektiven Selektionskriterien und als Novum zumindest in Europa, eine Regulierung des Breitbandes im Rahmen der Grundversorgung ins Auge gefasst werden, so müssten die betroffenen Haushalte im Sinne

<sup>3</sup> Vgl.

[http://europa.eu.int/information\\_society/policy/ecomms/doc/info\\_centre/communic\\_reports/universal\\_service/com\\_2006\\_163\\_final\\_de.pdf](http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/communic_reports/universal_service/com_2006_163_final_de.pdf)

einer Subjekthilfe quasi als „Einzelfälle“ behandelt werden<sup>4</sup>. Dabei müsste die kostengünstigste Versorgung des einzelnen Kunden anstatt ein bestimmtes Unternehmen oder eine bestimmte Technologie im Vordergrund stehen.

Wie der Breitband-Studie des BAKOM zu entnehmen ist, vermag keine der heute verfügbaren Technologien „eine vollständige geographische Abdeckung zu wirtschaftlich tragbaren Kosten zu gewährleisten“<sup>5</sup>. Eine entsprechende Verpflichtung würde daher klar gegen die im UVEK-Bericht geforderte Einhaltung erträglicher Grenzen verstossen. Auch die angedachte Ausnahmeregelung vermag daran wenig zu ändern. Entscheidend für den Einsatz alternativer Technologien und damit für die anfallenden Kosten ist letztlich die geforderte Bandbreite. Damit auch die erwähnten Wireless-Technologien (GSM / GPRS oder EDGE, UMTS/ HSDPA) eingesetzt werden könnten, dürfte diese Bandbreite keinesfalls höher als 150 kbit/s downstream und 50 kbit/s upstream betragen.

### 2.3 Ausbau der Dienste für Menschen mit Behinderungen

Gegenüber diesen sozial- und integrationspolitischen Massnahmen haben wir keine Bemerkungen und unterstützen die angestrebten Verbesserungen für Hörbehinderte (SMS-Vermittlungsdienst) und für Menschen mit eingeschränkter Mobilität (Verzeichnis- und Vermittlungsdienst).

Für ergänzende Ausführungen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung und verbleibe,

mit freundlichen Grüssen



Marcel Huber  
Senior Legal Counsel

<sup>4</sup> Unter der Annahme, dass ca. jeder 2. Haushalt an einem Breitband-Internetzugang interessiert ist, müsste für 25'000 (von über 4 Mio.) Haushalte eine Lösung gefunden werden

<sup>5</sup> BAKOM, Breitbandkommunikation in der Schweiz: Eine Standort-Bestimmung zu Infrastruktur und Nutzung, Ende Kap. 1.1.