

BAKOM	
0 1. JUNI 2006	
Reg. Nr.	
DIR	
BO	
RTV	
IR	
TC	/
AF	
FM	

Swisscom AG, Group Legal & Regulatory, 3050 Bern

Bundesamt für Kommunikation
 Zukunftstrasse 44
 Postfach
 2501 Biel

Datum 31. Mai 2006
 Ihr Kontakt Hans Ulrich Joss, +41 31 342 50 24, hansulrich.joss@swisscom.com
 Thema **Grundversorgung im Fernmeldebereich; Stellungnahme zur Änderung der FDV betreffend die Grundversorgung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grundversorgung im Fernmeldebereich wird heute von der Swisscom Fixnet AG erbracht, die sich auch für die künftige Grundversorgungskonzession bewerben wird. Swisscom ist somit von der Revision der FDV betreffend die Grundversorgung ganz besonders betroffen. Wir gestatten uns deshalb, dazu umfassend Stellung zu nehmen.

In der Einleitung (Ziffer 1) befassen wir uns mit der für die Grundversorgung massgebenden Markt- und Technologieentwicklung, skizzieren unser Verständnis der Grundversorgung und formulieren den Massstab für die Beurteilung der Änderungsvorschläge.

Danach befassen wir uns mit der zentralen Frage der allfälligen Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung (Ziffer 2), beurteilen die Revisionsvorschläge unter dem Gesichtspunkt der Technologieutralität (Ziffer 3), nehmen Stellung zur vorgeschlagenen Preisregulierung (Ziffer 4) und äussern uns zu weiteren Revisionspunkten (Ziffer 5).

Im **Anhang** finden Sie sodann unsere ausformulierten Änderungsvorschläge zur vorgeschlagenen FDV-Revision bzw. zur geltenden FDV.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	3
1.1 Die Marktdynamik sorgt in allen Landesteilen für vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende und konkurrenzfähige Fernmeldedienste	3
1.2 Die Grundversorgung hat die Versorgung mit unentbehrlichen Fernmeldedienstleistungen sicherzustellen.....	4
1.3 Die Grundversorgung muss flexibel und technologieneutral ausgestaltet sein.....	5
2 Soll ein Breitbandanschluss in die Grundversorgung aufgenommen werden?	6
2.1 Aufnahmekriterien des UVEK sind nicht erfüllt.....	6
2.2 Je höher die Bandbreite, desto höher der Investitionsbedarf	8
2.3 Regelungskonzept für eine allfällige Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung 10	
2.3.1 Stufengerechte Regelung der Bandbreite.....	10
2.3.2 Inhaltliches Konzept.....	11
3 Technologieneutralität.....	13
3.1 Zusatzdienst „Gebühreninformation“ bzw. „Gebührenanzeige“ ist aus der Grundversorgungspflicht zu streichen	14
3.2 Netzabschlusspunkt / Anforderungen an Schnittstellen.....	16
3.2.1 Kein „fester“ Netzabschlusspunkt	16
3.2.2 Keine Schnittstellenvorgaben oder dann nur technologie neutrale Schnittstellen	16
3.2.3 Keine Ausdehnung der Netzverantwortung der Grundversorgungskonzessionärin auf die Hausinstallation	16
3.3 Schmalbandige Datenübertragung	17
3.4 Qualitätsvorgaben.....	17
4 Preisregulierung.....	18
4.1 Geltungsbereich der Preisobergrenzen ist auf die Endkunden zu beschränken.....	18
4.2 Preisobergrenze für nationale Verbindungen zu Festnetzanschlüssen ist zu streichen	20
4.3 Preisvorschriften für öffentliche Sprechstellen	21
4.3.1 Preisobergrenze für den Zuschlag für die Nutzung einer öffentlichen Sprechstelle ist massvoll zu erhöhen	21
4.3.2 Preisvorschriften sind auch für nationale Verbindungen von öffentlichen Sprechstellen zu Mobilfunkanschlüssen zu streichen.....	22

5 Weitere Revisionspunkte	22
5.1 Horizontale Verpflichtung zum unentgeltlichen Verzeichniseintrag	23
5.2 Horizontale Regelung des Zugangs zu Notrufdiensten	25
5.3 Auskunfts- und Vermittlungsdienst für Menschen mit Behinderungen.....	27
Anhang.....	30

1 Einleitung

1.1 Die Marktdynamik sorgt in allen Landesteilen für vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende und konkurrenzfähige Fernmeldedienste

Seit der Liberalisierung im Jahre 1998 hat sich der schweizerische Telekommunikationsmarkt stark verändert. Dank der Ablösung des früheren Monopols durch ein Wettbewerbsregime entwickelten sich die Preise, die Qualität und die Vielfalt der Fernmeldedienste zum Nutzen aller Konsumenten. Im Festnetzbereich stand vor allem die Ausbreitung des Internets mit neuen Anwendungen wie E-Mail, Informationsbeschaffung, elektronisches Einkaufen und Online Banking im Vordergrund. Diese Internetdienstleistungen haben sich rasch etabliert und sind, ähnlich wie das Telefon, aus dem heutigen Leben nicht mehr wegzudenken. Der Zugang ins Internet und die Nutzung der heute weit verbreiteten Internetdienste sind mit angemessener Geschwindigkeit über das herkömmliche Telefonnetz flächendeckend in der ganzen Schweiz möglich.

Mit der weltweit steigenden Internetnutzung und der technologischen Entwicklung sind neue Formen des Zugangs ins Internet entstanden. Neben dem Telefonnetz steht dafür auch das Breitbandnetz von Swisscom zur Verfügung, welches die physische Anschlussinfrastruktur des Telefonnetzes nutzt. Daneben entstanden auch Internetzugänge über andere Netze, die nicht Swisscom gehören. Dazu gehören die Kabelfernsehtetze, welche mit rund 80% Abdeckung der Schweizer Haushalte¹ weit verbreitet sind. Zudem gibt es Satellitennetze, welche flächendeckend zugänglich sind sowie funkbasierte Netze, welche für einzelne Standorte ebenfalls einen vergleichsweise kostengünstigen Internetzugang ermöglichen. Diese unterschiedlichen Internetzugangformen haben zu einem wirksamen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Zugangsplattformen geführt. Dank dieser flächendeckenden Plattformkonkurrenz belegt die Schweiz gemäss einer Studie des Wirtschaftsmagazins „The Economist“ heute die weltweite Spitzenposition bei der Ausstattung mit Telekommunikationsinfrastrukturen².

¹ Swisscable; Die Kabelnetzunternehmen in Zahlen. Stand Januar 2005: Von 3.1 Mio Haushalten sind 2.8 Mio mit CATV erschlossen und 2.5 Mio davon sind breitbandfähig.

² Vgl. dazu The Economist Intelligence Unit 2005, Appendix 2 Category scores, S. 22.

Swisscom erwartet, dass sich diese dynamische Entwicklung fortsetzen und neue Dienste ermöglichen wird. Diese Dienste dürften immer mehr „Bandbreite“ beanspruchen, weshalb sie Investitionen in den Netzausbau erfordern. In der Schweiz werden die Telekommunikationsnetze markt- bzw. wettbewerbsgetrieben schrittweise ausgebaut. Zu berücksichtigen gilt es die steigende Nachfrage nach Bandbreite und die nachhaltige Finanzierung des Netzausbaus. Die Netzbetreiber investieren in eine neue Technologie, wenn die erwarteten Ertragsaussichten genügend gross sind. Hat die Technologie im Markt keinen Erfolg, werden die Investitionen gestoppt. Ist die Technologie jedoch erfolgreich, wird sie weiter ausgebaut. Häufig stehen für dieselbe Anwendung mehrere Technologien zur Verfügung; in diesem Fall kommt jeweils die günstigste zum Zug. Es entspricht insgesamt einer marktwirtschaftlichen Logik, dass Swisscom in Konkurrenz zu anderen Plattformbetreibern fortlaufend in ihre Netze investiert, sie umbaut und leistungsfähiger macht, um so ihren Kunden bedürfnisgerechte Dienste erbringen zu können.

Es ist nicht Sache der Grundversorgung, diesen Innovationsprozess zu steuern. Entgegen gewissen Erwartungen, welche in der politischen Diskussion zur Privatisierung von Swisscom geäußert worden sind, ist die Grundversorgung kein Technologieförderungsprogramm. Eine staatlich gelenkte Telekommunikationsversorgung wäre ein Schritt zurück in die Zeit vor der Liberalisierung.

1.2 Die Grundversorgung hat die Versorgung mit unentbehrlichen Fernmeldedienstleistungen sicherzustellen

Aus technischen und betriebswirtschaftlichen Gründen kann es vereinzelt vorkommen, dass einem Teil der Bevölkerung ohne regulatorische Auflagen gewisse Fernmeldedienste nicht bereitgestellt würden. Eine solche Situation ergibt sich dann, wenn die Nachfrage zu gering ist, um die Bereitstellungskosten zu decken. In solchen Fällen soll die Grundversorgung Abhilfe schaffen und die Versorgungslücke schliessen. Die Grundversorgung definiert einen Katalog von Telekommunikationsdienstleistungen, die – ungeachtet technischer oder betriebswirtschaftlicher Restriktionen – flächendeckend allen Bevölkerungskreisen zur Verfügung stehen müssen. Dabei handelt es sich um Basisdienste, die weit verbreitet und für die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben von wesentlicher Bedeutung sind. Die nicht gedeckten Kosten müssen von der Branche getragen werden. Aus diesem Grund soll es nicht Aufgabe der Grundversorgung sein, alles Wünschbare und technisch Mögliche flächendeckend zu gewährleisten. Vielmehr sollen nur diejenigen grundlegenden Dienste in den Grundversorgungskatalog aufgenommen werden, die für den Alltag unentbehrlich sind. Alles andere würde nicht nur den Rahmen des Grundversorgungsmechanismus sprengen, sondern hätte – wegen staatlicher Fehlallokation von Ressourcen – auch negative Auswirkungen auf die gesamte Marktentwicklung. Die Grundversorgung definiert deshalb einen Minimalkatalog, der sozusagen nur in Ausnahmefällen zum Tragen kommt. Im „Normalfall“ wird im heutigen Markt- und Wettbewerbsumfeld ein viel umfangreicheres Angebot bereitgestellt.

Zu den Basisdiensten der Grundversorgung gehören in erster Linie die erwähnten Sprachtelefon- und Internetzugangsdienste. Diese Dienste werden von Swisscom heute flächendeckend und mehrheitlich gewinnbringend angeboten. Die ungedeckten Kosten der heutigen Grundversorgung sind deshalb tragbar und rechtfertigen den komplizierten Abgeltungsmechanismus der Grundversorgung nicht, zumal Swisscom den entsprechenden Branchenfonds zu einem grossen Teil selber speisen müsste. Obschon dieses Defizit aus unternehmerischer Sicht unbefriedigend ist, kann es als politischer Preis akzeptiert werden; dies allerdings nur so lange, als die Kosten der Grundversorgung den bestehenden Rahmen nicht sprengen.

1.3 Die Grundversorgung muss flexibel und technologieneutral ausgestaltet sein

Als börsenkotiertes Unternehmen muss Swisscom ihren Unternehmenswert steigern. Dies kann sie nur, wenn sie sich den ständig ändernden Markt-, Technologie- und Wettbewerbsbedingungen rasch anpassen kann. Eine zu einengende Ausgestaltung der Grundversorgung gefährdet dieses Ziel. Swisscom ist daher nebst einem schlanken Katalog von Grundversorgungsdiensten insbesondere auf eine technologieneutrale Formulierung der Leistungsverpflichtungen sowie auf Vorschriften angewiesen, welche die technologische Entwicklung und den Handlungsspielraum nicht unnötig beeinträchtigen.

Wie im nächsten Kapitel dargelegt wird, würde eine flächendeckende Versorgung mit xDSL-Breitbandanschlüssen unverhältnismässig hohe Kosten verursachen. Aus diesem Grund ist im FDV-Entwurf eine Ausnahmeregelung vorgesehen. Offenbar geht es – richtigerweise – nicht um die xDSL-Anschlusstechnologie, sondern vielmehr um einen unlimitierten Zugang ins Internet mit angemessener Geschwindigkeit. Dieser kann heute bei 98% der Anschlüsse über xDSL mit einer Bandbreite von durchschnittlich 600/100 kbit/s realisiert werden; in den anderen Fällen müssten – falls die Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung überhaupt gerechtfertigt ist – aus technischen Gründen jedoch auch andere drahtgebundene oder funkbasierte Technologien eingesetzt werden können und Einschränkungen der Leistungspflicht zugelassen werden. Für die Versorgung dieser Einzelfälle sollte die Breitbandtechnologie nicht vorgeschrieben werden. Vielmehr sollte sich das politische Ziel, flächendeckend einen unlimitierten Zugang ins Internet sicherzustellen, am konkreten Dienst und dem entsprechenden Kundennutzen orientieren.

Eine ähnliche Flexibilität ist im Hinblick auf die zu erwartende Einführung der neuen Basistechnologie (next generation network, „NGN“) angezeigt. In einer durch Konvergenz und IP geprägten Telekommunikationswelt dürften die bisherigen Preismodelle überholt sein. Auf die heutigen Tarifvorschriften und die geforderte Gebühreninformationspflicht, die sich an der bestehenden Technologie orientieren, sollte deshalb verzichtet werden. Ein Festhalten an den heutigen Preisvorschriften kann das Entstehen neuer, aus Kundensicht attraktiver Tarifmodelle behindern, bilden die entsprechenden Vorgaben der Grundversorgung doch nicht nur für die Grundversorgungskonzessionärin, sondern auch für ihre Mitbewerber einen wettbewerbsrelevanten Bezugsrahmen.

Technologiespezifische Forderungen (z.B. die heutigen Schnittstellenanforderungen) können zudem die Entwicklung hemmen und die Leistungsbereitstellung ineffizient machen, was sich für die Konsumenten letztlich ebenfalls nachteilig auswirkt.

2 Soll ein Breitbandanschluss in die Grundversorgung aufgenommen werden?

2.1 Aufnahmekriterien des UVEK sind nicht erfüllt

Was ist unter einem Breitbandanschluss zu verstehen? Gemäss allgemein anerkannter Definition übersteigt die Mindestübertragungsrate bei einem Breitband-Internetzugang 128 kbit/s.³ Die EU geht von einer Mindestbandbreite von 144 kbit/s aus⁴. In den Erläuterungen zur Änderung der FDV wird demgegenüber von einer „typischen Übertragungskapazität“ von 600/100 kbit/s ausgegangen⁵, die heute im Jahresdurchschnitt bei rund 98% der Anschlüsse möglich ist. Die Aufnahme eines solchen Breitbandanschlusses in die Grundversorgung hätte nun aber zur Folge, dass die Versorgungslücke von rund 2% geschlossen und der entsprechende Datenübertragungsdienst allen Bevölkerungskreisen zugänglich gemacht werden müsste (vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 Bst. a und Art. 14 Abs. 1 FMG).

Wie dem Bericht des UVEK über die Änderung der FDV betreffend die Grundversorgung vom 22. Februar 2006 (nachfolgend UVEK-Bericht) zu entnehmen ist, sind die Kriterien für die Aufnahme eines solchen Breitbandanschlusses in die Grundversorgung nicht erfüllt:

- *Unverzichtbarkeit und Schutzwürdigkeit des Dienstes:*
Ein Internetzugang (Datenübertragung über Schmalband) zählt bereits seit Jahren zur Grundversorgung (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 20 FDV). Mögliche grundversorgungsrelevante Anwendungen (Versenden und Empfangen von E-Mails, Benutzen von Suchmaschinen, Lesen von tagesaktuellen Nachrichten, Einholen von Fahrplanauskünften, Online Banking, etc.)⁶ stehen über den heutigen Zugang flächendeckend zur Verfügung. Höhere Bandbreiten sind ausschliesslich für Video- und Audio-Streaming oder grössere Downloads erforderlich, welche namentlich für Unterhaltungsangebote relevant sind und keinem besonderen Schutzbedürfnis entsprechen.
- *Hohe Marktdurchdringung (> 60%)*
Obwohl sich der Breitband-Internetzugang zunehmender Beliebtheit erfreut, wird er nicht von einer Mehrheit der Bevölkerung genutzt. Die Marktdurchdringung lag mit 20,3 % Mitte 2005 deutlich

³ Vgl. dazu BAKOM, Breitbandkommunikation in der Schweiz: Eine Standort-Bestimmung zu Infrastruktur und Nutzung, März 2005, zugänglich über www.bakom.ch (nachfolgend BAKOM-Breitbandstudie), S. 1.

⁴ Vgl. dazu die BAKOM-Breitbandstudie, S. 1, Fussnote 2.

⁵ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 2 Bst c, S. 6.

⁶ Vgl. dazu die BAKOM-Breitbandstudie, S. 8 - 10, insbesondere die Grafik 2 auf S. 10.

unter dem geforderten Schwellenwert von 60%⁷. Es widerspricht dem Sinn und Zweck dieser Prüfung, wenn dieses Kriterium nun trotzdem als erfüllt angesehen wird, weil dieser Schwellenwert während der nächsten Grundversorgungskonzessionsdauer allenfalls erreicht werden könnte⁸.

- *Breite Verfügbarkeit*
Weltweit gibt es kaum ein anderes Land mit einer so hohen Breitbandabdeckung wie die Schweiz. Der Grund dafür liegt im wirksamen Infrastrukturwettbewerb zwischen xDSL- und Kabelnetzbetreibern, der gegen die Aufnahme eines Breitband-Internetzugangs in die Grundversorgung spricht (vgl. dazu das Kriterium „Fehlender Wettbewerb“).
- *Erträgliche Kosten*⁹
Wie der BAKOM-Breitbandstudie zu entnehmen ist, vermag keine der heute verfügbaren Technologien „eine vollständige geographische Abdeckung zu wirtschaftlich tragbaren Kosten zu gewährleisten“¹⁰. Dieses Kriterium ist deshalb offensichtlich nicht erfüllt¹¹.
- *Klare soziale Vorteile*
Da bereits heute flächendeckend ein Internetzugang zur Verfügung steht, der wie erwähnt die grundversorgungsrelevanten Anwendungen ermöglicht, sind bei einer 2%-igen Erhöhung der heutigen Breitbandabdeckung keine sozialen Vorteile ersichtlich.
- *Fehlender Wettbewerb*
Im Bereich der Breitbanddienste herrscht aufgrund der konkurrenzierenden Infrastrukturen wirksamer Wettbewerb, der im internationalen Vergleich sehr ausgeprägt ist. Eine entsprechende Grundversorgungsverpflichtung ist deshalb nicht nötig.
- *Fehlende Alternativen*
Breitbandverbindungen über xDSL- und Kabelinfrastrukturen sind Substitute. Zunehmend werden diese Infrastrukturen auch durch Wireless-Technologien konkurrenziert (WLAN, WIMAX, UMTS, etc.). Zudem stehen flächendeckende Angebote von Satelliten-Anbietern zur Verfügung. Es fehlt somit nicht an Alternativen.
- *Technologieneutralität*
Die Erfüllung dieses Kriteriums ist auf Stufe FDV zwar möglich, bedingt aber, dass dieser Anforderung

⁷ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 12, und den Tätigkeitsbericht der ComCom 2005, zugänglich über www.fedcomcom.ch, S. 7

⁸ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 14 und 15.

⁹ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“ vom 23. Juni 2004 (nachfolgend Grundversorgungsbericht des Bundesrates), BBl 2004 S. 4569 ff., Ziffer 5.2.2, S. 4619.

¹⁰ Vgl. dazu die BAKOM-Breitbandstudie, Kapitel 1.1, S. 2.

¹¹ Vgl. dazu auch Ziffer 2.2. dieser Stellungnahme.

rung auch vom BAKOM beim Erlass von technischen und administrativen Vorschriften die nötige Beachtung geschenkt wird, was heute noch nicht durchwegs der Fall ist¹².

Die vorgeschlagene Aufnahme eines Breitband-Internetzugangs in die Grundversorgung wäre im internationalen Umfeld¹³ einmalig. Die EU hat sich explizit dagegen ausgesprochen, da sie die Voraussetzungen dafür als nicht erfüllt erachtet. Die Europäische Kommission betont, dass ein Breitbandanschluss für eine normale Beteiligung am gesellschaftlichen Leben nicht notwendig sei und ein fehlender Zugang nicht zur sozialen Ausgrenzung führe¹⁴. Die Kommission hebt zudem hervor, dass die Verbreitung von Breitbandzugängen nicht über die Grundversorgung, sondern beispielsweise über Strukturfonds gefördert werden müsste¹⁵.

2.2 Je höher die Bandbreite, desto höher der Investitionsbedarf

Wie der folgenden Tabelle entnommen werden kann, steigen die Kosten für die Schliessung der Versorgungslücke überproportional zur geforderten Bandbreite an. Zusätzlich kann der Tabelle entnommen werden, welche der heute von Swisscom eingesetzten oder bereits geplanten Technologien welche Bandbreite gewährleisten können. Dabei wird deutlich, dass Wireless-Technologien nicht dieselben Bandbreiten zulassen wie die drahtgebundenen Technologien.

¹² Vgl. dazu die Ziffern 3.2 und 3.4 dieser Stellungnahme.

¹³ Vgl. zur Berücksichtigung der internationalen Entwicklung den Grundversorgungsbericht des Bundesrates, Ziffer 5.2.2, S. 4618.

¹⁴ Aus diesem Grund haben auch EU-Länder wie die Niederlande und Dänemark, deren Breitbandpenetration weit über dem EU-Durchschnitt liegt, den Breitband-Internetzugang nicht in ihre Grundversorgungsgesetzgebung aufgenommen.

¹⁵ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 24 f.

Bandbreite (Downstream /Upstream kbit/s) ¹⁶	Anzahl heute nicht breitbandtauglicher Anschlüsse	Mögliche Technologien ¹⁷	Geschätzter Investitionsbedarf (CHF)
128 / 50	0	ISDN / EDGE / UMTS / HSDPA / xDSL	< 50 Mio.
150 / 50	90'000 ¹⁸	EDGE / UMTS / HSDPA / xDSL	100-200 Mio.
300 / 50	90'000	xDSL (z.T. eventuell Wireless-Technologien)	300-400 Mio.
300 / 100	112'000 ¹⁹	xDSL (z.T. eventuell Wireless-Technologien)	> 400 Mio.
600 / 100	112'000	xDSL	rund 500 Mio.
2000 / 100	166'000	xDSL	rund 1 Mia.

Diese Angaben zeigen, dass die Aufnahme eines Breitband-Internetzugangs mit einer Übertragungskapazität von 600/100 kbit/s in die Grundversorgung einen Investitionsbedarf von rund 500 Mio. CHF zur Folge hätte. Dabei ist bereits berücksichtigt, dass aufgrund der zu erwartenden Nachfrage nicht sämtliche nicht breitbandtauglichen Anschlüsse ausgebaut werden müssten. Mit einer Übertragungskapazität von 600/100 kbit/s werden den Kunden überdies keine Anwendungen ermöglicht, die ihnen nicht bereits mit einer

¹⁶ Übertragungsrate, die nach entsprechendem Netzausbau im Jahresdurchschnitt maximal gewährleistet werden kann.

¹⁷ Die Auswahl der möglichen Technologien richtet sich nach den Übertragungsraten, die mit dem entsprechenden Dienst im Jahresdurchschnitt maximal gewährleistet werden können.

¹⁸ Bisher hat Swisscom jeweils von einer Versorgungslücke von ca. 80'000 Anschlüssen gesprochen. Diese Aussage beruht auf der Annahme, dass für ca. 10'000 Standorte im Verlauf der nächsten 18 Monate im Rahmen der üblichen Infrastrukturinvestitionen eine Lösung gefunden werden kann. Die Angabe von 90'000 nicht breitbandtauglicher Anschlüsse bezieht sich demnach auf die heutige Situation.

¹⁹ Bis zu einer Bandbreite von 300/50 kbit/s kann das so genannte „Flex-Profil“ eingesetzt werden. Bei einer höheren Bandbreite ist dies nicht mehr möglich. Deshalb steigt z.B. bei einer Bandbreite von 600/100 kbit/s die Anzahl nicht breitbandtauglicher Anschlüsse um ca. 22'000 auf 112'000, während bei einer Bandbreite von 2000/100 kbit/s gar von einer Zunahme von 76'000 nicht breitbandtauglichen Anschlüssen, d.h. von 166'000 Anschlüssen ausgegangen werden muss.

Übertragungskapazität von 128/50 kbit/s zur Verfügung stehen (E-Mails, Online Banking, Lesen von News-Seiten etc.). Video- und Audio-Streaming sind demgegenüber erst ab einer Bandbreite von 2000/100 kbit/s möglich und gehören nicht zu den grundversorgungsrelevanten Anwendungen.²⁰ Investitionen in der Grössenordnung von mehreren hundert Mio. CHF für die zusätzliche Erschliessung von einigen Tausend Kunden erachtet Swisscom unter diesen Umständen als unverhältnismässig.

2.3 Regelungskonzept für eine allfällige Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung

Sollte ein Breitbandanschluss trotz der in den Ziffern 2.1 und 2.2 dieser Stellungnahme angeführten Bedenken aus übergeordneten politischen Überlegungen in die Grundversorgung aufgenommen werden, so müsste eine entsprechende Regelung nach Auffassung von Swisscom wie folgt konzipiert werden.

2.3.1 Stufengerechte Regelung der Bandbreite

Gemäss Art. 20 Abs. 2 Bst. c des FDV-Entwurfes soll die Grundversorgungskonzessionärin zur Bereitstellung eines festen Netzabschlusspunktes verpflichtet werden, zu dem unter anderem ein Breitband-Internetzugang gehört. Die Übertragungskapazität dieses Anschlusstyps soll gemäss den Erläuterungen zu dieser Bestimmung vom BAKOM in den technischen und administrativen Vorschriften geregelt werden (Art. 20 Abs. 3 des FDV-Entwurfes)²¹. Um die Kosten in Folge der Aufnahme des Breitbandanschlusses in die Grundversorgungspflicht im tragfähigen Rahmen zu halten, ist in Art. 20 Abs. 2 Bst. c Satz 2 des FDV-Entwurfes zudem vorgesehen, dass der Breitbanddienst reduziert werden kann, wenn *„der Anschluss aus technischen Gründen keinen Breitband-Internetzugang erlaubt oder wirtschaftliche Gründe dagegen sprechen, sowie wenn ein Alternativangebot zu erschwinglichen Preisen erhältlich ist.“*

Gemäss Art. 16 Abs. 2 und 3 FMG bestimmt der Bundesrat die Einzelheiten der Grundversorgungsdienste und passt den Inhalt der Grundversorgung periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik an. Die „Breitbandigkeit“ eines Anschlusses wird durch die Übertragungskapazität bestimmt, von der im Wesentlichen das für eine flächendeckende Versorgung notwendige Investitionsvolumen abhängt²². Die Frage der Übertragungskapazität des Anschlusses ist mit andern Worten bei der Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung die entscheidende politische Frage, die vom Bundesrat in der FDV beantwortet werden muss. Sie kann nicht an das BAKOM zur Regelung in den so genannten technischen und administrativen Vorschriften delegiert werden. Für die in Art. 20 Abs. 3 des FDV-Entwurfes vorgeschlagene Delegation an das BAKOM fehlt somit eine gesetzliche Grundlage, so-

²⁰ Vgl. dazu die BAKOM-Breitbandstudie, S. 8 - 10, insbesondere die Grafik 2 auf S. 10.

²¹ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 2 Bst. c und Art. 20 Abs. 3, S. 6 und 7.

²² Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 14 sowie Ziffer 2.2 dieser Stellungnahme.

weit sie die Festlegung der Übertragungskapazität des Anschlusses betrifft. Das FMG erlaubt dem Bundesrat nur, dem BAKOM den Erlass von Bestimmungen untergeordneter Bedeutung zu übertragen²³. Bezogen auf die in Art. 20 Abs. 2 Bst. c des FDV-Entwurfes vorgeschlagene Regelung bedeutet das, dass der Bundesrat selber sowohl für den Regelfall (in dem der gewünschte Breitbandanschluss technisch und wirtschaftlich realisierbar ist) wie auch für den in Art. 20 Abs. 2 Bst. c Satz 2 des FDV-Entwurfes umschriebenen Ausnahmefall eines reduzierten Breitbanddienstes die Übertragungskapazität in der FDV so festlegen muss, dass die Kosten für die Versorgung innerhalb des Siedlungsgebietes tragbar sind. Sinngemäss das Gleiche muss für das UVEK gelten, das in seiner Verordnung über Fernmeldeanschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebietes (SR 784.101.12) entsprechende Regeln für Breitbandanschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebietes wird festlegen müssen.

2.3.2 Inhaltliches Konzept

Im UVEK-Bericht werden neben der xDSL- und der CATV-Technologie GSM/EDGE oder UMTS als mögliche Technologien für die Realisierung eines Breitband-Internetzugangs erwähnt²⁴. Obwohl diese Technologien unter Laborbedingungen Bandbreiten von bis zu 256 kbit/s (EDGE) resp. 384 kbit/s (UMTS) versprechen, könnte bei einem breiteren Einsatz im Rahmen der Grundversorgung im Jahresdurchschnitt höchstens eine Bandbreite von 150/50 kbit/s garantiert werden. Die für den Kunden konkret resultierende Bandbreite hängt von der Distanz zur Antenne und der Anzahl gleichzeitiger Nutzer innerhalb der gleichen Zelle ab.

Für das Schliessen der Versorgungslücke kommt unseres Erachtens lediglich eine Bandbreite von durchschnittlich 128 kbit/s für die Downstream- und 50 kbit/s für die Upstream-Datenrate in Frage. Eine Erhöhung der Downstream-Datenrate auf 150 kbit/s wäre für den Kunden kaum spürbar. Da der Investitionsbedarf ab 128/50 kbit/s aber bereits im 3-stelligen Mio.-Bereich liegt, rechtfertigt sich eine marginal höhere Bandbreite von 150/50 kbit/s nicht. Das erhöhte Investitionsvolumen stünde in einem extremen Missverhältnis zum zusätzlichen Nutzen, der den heute nicht durch die ADSL-Technologie versorgten Kunden durch eine um 22 kbit/s höhere Datenübertragungsrate gewährleistet werden könnte. Würde eine Bandbreite > 150 kbit/s gefordert, wäre der Einsatz der erwähnten Wireless-Technologien nicht mehr möglich. Eine solche Vorgabe würde deshalb dem Grundsatz der Technologieneutralität²⁵ widersprechen und den Investitionsbedarf massiv erhöhen.

Für den Breitband-Internetzugang sind nebst der Bandbreite die mengen- und zeitunabhängige Nutzung zu einem Pauschalpreis (Flatrate) charakteristisch. Diese Eigenschaften können bei Bedarf flächendeckend garantiert werden.

²³ Vgl. dazu Art. 62 Abs. 2 FMG sowie die entsprechenden Erläuterungen in der Botschaft zum revidierten FMG vom 10. Juni 1996 (BBl 1996 III 1449).

²⁴ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 13 f.

²⁵ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 12 und 15.

Aufgrund dieser Überlegungen schlagen wir für die allfällige Aufnahme eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung die folgende Regelung vor:

2.3.2.1 Regelfall

Der in Art. 20 Abs. 2 Bst. c FDV vorgesehene Anschlusstyp soll den Regelfall umschreiben, der sich am heutigen ADSL-Angebot orientiert. Das am häufigsten verwendete Profil ist das ADSL 2000, das dem Kunden im Jahresdurchschnitt eine Mindestbandbreite von 600/100 kbit/s garantiert²⁶. Für den Regelfall ist deshalb in der FDV eine Bandbreite von durchschnittlich 600 kbit/s downstream und 100 kbit/s upstream festzuschreiben.

2.3.2.2 Ausnahmefall

Wenn der Anschluss aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen den Regelfall nicht zulässt, d.h. wenn die ADSL-Technologie nicht sinnvoll einsetzbar ist (z.B. wenn Überlängen, Multiplexer oder pupinisierte Leitungen vorhanden sind) ist als Ausnahmefall eine reduzierte Bandbreite vorzusehen, welche weitgehend durch bestehende leitungsgebundene Infrastrukturen oder Wireless-Technologien gewährleistet werden kann. Als Bandbreite für den Ausnahmefall ist in der FDV eine Datenrate von durchschnittlich 128 kbit/s downstream und 50 kbit/s upstream festzulegen. Dadurch wird es möglich sein, die heutige Versorgungslücke mit den Wireless-Technologien EDGE und HSDPA zu schliessen und dort, wo dies mangels Abdeckung nicht möglich ist, mittels ISDN-Kanalbündelung zu denselben Konditionen eine tragbare Lösung für die betroffenen Spezialfälle zu finden.

Der Ausnahmefall garantiert den betroffenen Kunden zwar nur eine reduzierte Bandbreite, bezüglich der sonstigen Eigenschaften eines Breitband-Internetzugangs (mengen- und zeitunabhängige Nutzung zu einem Pauschalpreis) ist aber ein vergleichbares Angebot möglich. Die reduzierte Bandbreite reicht zudem aus, um die als grundversorgungsrelevant betrachteten Applikationen²⁷ wie E-Mail, Online Banking, SBB-Fahrplan etc. in Anspruch zu nehmen. Heute werden als angemessene Übertragungsraten für den Internetzugang 19.6 bzw. 32 kbit/s gefordert²⁸. Die für den Ausnahmefall vorgeschlagene Bandbreite liegt damit deutlich über den heutigen Anforderungen.

Ist ein Alternativangebot zu erschwinglichen Preisen erhältlich, braucht es keine zusätzliche Absicherung über den Grundversorgungsauftrag. In diesen Fällen muss die Leistungspflicht entfallen, damit für den betroffenen Standort keine unnötigen Investitionen anfallen. Die heutigen Breitbandangebote der Kabelnetz-

²⁶ Die tatsächliche Bandbreite beim Kunden hängt von der Distanz zur Zentrale und der Anzahl gleichzeitiger Nutzer ab. Obwohl die Bandbreite zwischenzeitlich netzseitig erhöht wurde, kann den Kunden unabhängig vom Standort „nur“ eine Mindestbandbreite von durchschnittlich 600/100 kbit/s garantiert werden.

²⁷ Vgl. dazu S. 6 und 7 dieser Stellungnahme.

²⁸ Vgl. dazu die technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM zur Dienstqualität der Grundversorgung (Ausgabe 3; SR 784.101.113/1.2), Ziff. 3.3.1.2.

betreiber gelten anerkannterweise als erschwingliche Alternative. Auch WLAN- oder Powerline-Anschlüsse erlauben vergleichbare Kapazitäten zu erschwinglichen Preisen.

Eine weitere, in der Diskussion oft vernachlässigte Möglichkeit, welche sich für Standorte ausserhalb des heutigen ADSL-Versorgungsgebietes aufdrängt, ist das Breitband-Internetangebot über Satellit. Für die Schweiz gibt es mindestens einen Anbieter, der einen Breitband-Internetzugang mit einer Übertragungsrate von 1'000 kbit/s für CHF 9.90 pro Monat anbietet²⁹. Für eine unbeschränkte Datenmenge kostet dieses Angebot CHF 46.90 pro Monat – zweifellos eine erschwingliche Alternative³⁰. Die Installationsgebühren betragen einmalig CHF 99.--. Der erforderliche Uplink kann über das Telefonnetz realisiert werden, da dem Kunden parallel zu diesem Angebot bereits ein normaler Telefonanschluss garantiert wird. Dieses Breitband-Internetangebot über Satellit ist überall in der Schweiz verfügbar und richtet sich spezifisch an Kunden, welche kein ADSL-Angebot erhalten.

Da auch das Angebot über Satellit als erschwingliches Alternativangebot gelten muss, wird sich der Ausnahmefall, in dem ein Kunde auf das reduzierte Breitbandangebot der Grundversorgungskonzessionärin angewiesen sein wird, auf diejenigen Standorte beschränken, welche auch mittels Satelliten-Technologie nicht bedient werden können (z.B. wegen fehlender Möglichkeit für die Ausrichtung der Antenne).

3 Technologieneutralität

Die meisten Anbieterinnen werden in den nächsten Jahren ihre Netze auf die IP-Technologie (New Generation Networks, NGN) umstellen. Diese Technologie ermöglicht neue multimediale Dienste und Effizienzsteigerungen im traditionellen Geschäft. Auf dem Weltmarkt für Telecom-Infrastrukturen findet eine Ablösung der heutigen TDM- durch die zukunftssträchtige IP-Technologie statt.

Die geplante Grundversorgung beinhaltet trotz erkennbarer Absicht zur Technologieneutralität weiterhin einschränkende Forderungen, die wir für unnötig halten. Im Sinne der angestrebten vollständigen Technologieneutralität³¹ muss auf entwicklungshemmende und kostentreibende technologiespezifische Forderungen vollumfänglich verzichtet werden. Diese Anforderung gilt nicht nur für die FDV, sondern auch für die Umsetzung in den technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM. Dies ergibt sich auch aus den UVEK-Kriterien für die Streichung von Diensten aus der Grundversorgungspflicht, wo wörtlich festgehalten wird: „Ist der Dienst nicht technologieneutral, rechtfertigt sich dessen Streichung aus der Grundversor-

²⁹ Vgl. dazu skyDSL auf www.sincom.ch.

³⁰ 95% der heutigen ADSL 2000 Kunden laden pro Monat weniger als 1000 MB herunter. Der Durchschnittsnutzer würde bei skyDSL entsprechend für einen 1 MB-Downlink maximal CHF 29.90 zahlen. Hinzu kommt der Uplink, der von skyDSL mit einer Flatrate von CHF 19.90 angeboten wird. Damit zahlt der Kunde für skyDSL gesamthaft gesehen denselben Preis wie für das vergleichbare ADSL-Angebot.

³¹ Zum Prinzip der vollständigen Technologieneutralität vgl. die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 19, S. 2.

gungspflicht"³². Aus diesem Grund spricht umgekehrt die fehlende Technologieneutralität auch gegen die Aufnahme eines neuen Dienstes in die Grundversorgungspflicht³³.

Im Folgenden möchten wir im Einzelnen aufzeigen, wo der aktuelle FDV-Entwurf noch nicht technologieneutral ausgestaltet ist und wie die Technologieneutralität der Grundversorgung sichergestellt werden kann.

3.1 Zusatzdienst „Gebühreninformation“ bzw. „Gebührenanzeige“ ist aus der Grundversorgungspflicht zu streichen

Mit dem heutigen Zusatzdienst „Gebührennachweis“ (Art. 19 Abs. 1 Bst. b FDV) kann einem Kunden bei Vorhandensein eines entsprechenden Displays oder Gebührenzählers während des Telefongesprächs die aktuelle Gebühr gemäss Preisliste angezeigt werden. Einschränkungen bestehen jedoch bei speziellen Preisvereinbarungen, Gebühren für Mehrwertdienste (090x) oder Rabatten.

Der Nutzen dieses Zusatzdienstes ist also beschränkt. Der angezeigte Betrag erlaubt es in vielen Fällen nicht, die tatsächlich verrechneten Gebühren abzuleiten. Der Dienst hat für die Kunden von Swisscom denn auch keine besondere Bedeutung, wie eine kürzlich vom LINK-Institut durchgeführte Marktumfrage bestätigt³⁴:

- Nur 3 von 10 Personen verfügen bei ihrem Festnetz-Telefon über die Gebührenanzeige-Funktion.
- Nur bei 56% davon ist die Funktion auch tatsächlich aktiviert.
- Insgesamt beachten nur 14% der Kunden die Gebührenanzeige, wovon die Hälfte nur aus Neugier.

Der bezüglich der Marktdurchdringung für die Beibehaltung des Dienstes in der Grundversorgungspflicht massgebende Schwellenwert von 20%³⁵ wird damit nicht erreicht. Swisscom ist überzeugt, dass die Nachfrage weiter abnehmen wird, weil das Preisniveau sinkt und die Flatrate-Preismodelle bzw. Preisvereinbarungen zunehmend Verbreitung finden. Die aus der Fernmeldestatistik abgeleitete Nachfragezunahme³⁶ ist in Wirklichkeit nicht feststellbar. In der Fernmeldestatistik wird nämlich lediglich die Verfügbarkeit des Dienstes erfasst (der Dienst steht grundsätzlich bei jedem Festnetzanschluss von Swisscom zur Verfügung) und die vermeintliche Nachfragezunahme ist deshalb nur auf die Einführung der netzübergreifenden Gebührenanzeige (Advice of Charge) im Oktober 2001 zurückzuführen.

Wir möchten an dieser Stelle auch darauf hinweisen, dass es aufgrund der durch die Preisbekanntgabeverordnung (SR 942.211) geforderten Tariftransparenz für jeden Kunden von Swisscom möglich ist, anhand

³² Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 8.

³³ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 12.

³⁴ Vgl. dazu Link-Institut, Luzern, April 2006.

³⁵ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 7.

³⁶ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 22a, S. 7.

der Verbindungsdauer die Kosten jedes Gespräches zu ermitteln. Mit der detaillierten Rechnung oder dem Angebot „Festnetzrechnung Online“³⁷ stehen ihm weitere Informationsquellen zur Verfügung.

Schon aus diesen Gründen ist der Zusatzdienst „Gebührennachweis“ bzw. „Gebühreninformation“ aus der Grundversorgungspflicht zu streichen.

Gegen die Beibehaltung des Dienstes in der Grundversorgungspflicht spricht aber auch das Prinzip der Technologieneutralität der Grundversorgung:

Wenn ein Kunde einen DSL-basierten Breitband-Internetzugang von Swisscom verwendet, ist die Gebühreninformation bei analogen Anschlüssen heute nicht mehr gewährleistet, da der Gebührenimpuls – eine schweizerische Besonderheit – durch die DSL-Splitter / Filter gedämpft wird, was in vielen Fällen dazu führt, dass die Gebühreninformation nicht mehr angezeigt werden kann. Obwohl von dieser Einschränkung mehrere 100'000 Kunden betroffen sein dürften, ist Swisscom bislang nur eine einzige Kundenreklamation bekannt. Das ist ein weiteres Indiz für die geringe Bedeutung dieses Dienstes.

Diese Einschränkung ist bekannt und wird vom BAKOM heute auch akzeptiert. Sollte diese Praxis ab 2008 nicht mehr zulässig sein, würde sich die Forderung nach einer Gebühreninformation bei gleichzeitiger Aufnahme eines Breitband-Internetzugangs in die Grundversorgung als Regulierungsverschärfung auswirken. Auch die in Art. 22a des FDV-Entwurfes neu vorgeschlagene Bereitstellungszeit von 15 Minuten würde nichts daran ändern. Falls Swisscom für die künftige Grundversorgung zuständig bleibt, würde sie allein aufgrund dieser Verpflichtung zu Investitionen in 2-stelliger Millionenhöhe in das bestehende Telefonnetz (nicht in das NGN) gezwungen, ohne jeglichen Mehrumsatz zu generieren. Sollte der Zusatzdienst „Gebührennachweis“ bzw. „Gebühreninformation“ wider Erwarten nicht aus der Grundversorgung gestrichen werden, müsste zumindest die heute bei gleichzeitiger Verwendung eines analogen Anschlusses und eines Breitband-Internetzugangs tolerierte Ausnahme auch in Zukunft gewährt werden.

Die heutige Gebührenanzeige ist zudem eine schweizerische Eigenheit, welche von internationalen Lieferanten nicht standardmässig unterstützt wird. Obwohl in Zukunft (insbesondere in einem IP-Umfeld) mit neuen technischen Möglichkeiten zu rechnen ist, kann aufgrund der heute fehlenden Standardisierung nicht angenommen werden, dass eine spezifische Lösung für die Schweiz verfügbar sein wird. Diese Tatsache dürfte vor allem auch für die in Art. 32 des FDV-Entwurfes geforderte netzübergreifende Gebühreninformation von Bedeutung sein. Wenn Swisscom eine neue Lösung suchen muss, sind alle anderen Anbieterinnen, welche ihren Kunden über das Netz von Swisscom eine Gebühreninformation anbieten wollen, gezwungen, dieselbe Lösung zu implementieren.

³⁷ Die Festnetzrechnung Online wird im 6-Stundentakt aktualisiert.

3.2 Netzabschlusspunkt / Anforderungen an Schnittstellen

3.2.1 Kein „fester“ Netzabschlusspunkt

Damit eine effiziente Bereitstellung der Grundversorgungsdienste ermöglicht wird, darf keine Technologie ausgeschlossen sein. Insbesondere sollte, wo wirtschaftlich sinnvoll, der Einsatz mobiler Technologien möglich sein. Falls ein Breitband-Internetzugang in die Grundversorgungsverpflichtung aufgenommen werden sollte, müssen mobile Technologien eingesetzt werden können, damit die Verpflichtung wirtschaftlich tragbar ist. Da Art. 19 des FDV-Entwurfes die vollständige Technologieneutralität anstrebt, sollte in Art. 20 Abs. 2 des FDV-Entwurfes auf die Forderung nach einem „festen“ Netzabschlusspunkt verzichtet werden.

3.2.2 Keine Schnittstellenvorgaben oder dann nur technologieneutrale Schnittstellen

In der Umsetzung der Technologieneutralität ist der Netzabschlusspunkt von zentraler Bedeutung. Schnittstellen sollten, soweit sie erforderlich sind, ebenfalls technologieneutral definiert werden. Rechtliche Schnittstellendefinitionen sind indessen entbehrlich, weil die eingesetzten Technologien auf dem internationalen Markt eingekauft werden und jeder Betreiber in einem Wettbewerbsumfeld ein wirtschaftliches Interesse daran hat, kundenfreundliche und attraktive Schnittstellen anzubieten. Eine Umschreibung der geforderten Diensteseigenschaften würde genügen, um den anvisierten Zweck zu erfüllen.

Würde an den bestehenden Schnittstellen (insbesondere der Schnittstelle für ISDN) über die gesamte Grundversorgungsperiode festgehalten oder würden die zu verwendenden Schnittstellen für einen Breitband-Internetzugang ungeachtet der Marktentwicklung festgeschrieben, so hätte dies erhebliche Mehrkosten für die Gewährleistung der Grundversorgung zur Folge. Im Minimum müssten deshalb Regeln aufgestellt werden, wie neue Schnittstellen aufgenommen und alte abgeschafft werden können. Zu diesem Zweck sollte das BAKOM in der Delegationsnorm von Art. 20 Abs. 3 FDV ausdrücklich verpflichtet werden, die Spezifikationen für den Netzabschlusspunkt technologieneutral festzulegen.

3.2.3 Keine Ausdehnung der Netzverantwortung der Grundversorgungskonzessionärin auf die Hausinstallation

Der Bereich der Hausinstallation liegt heute in der technischen und finanziellen Verantwortung des Kunden (Art. 21 Abs. 1 FDV). Es ist seit jeher Sache des Hauseigentümers, wo und wie er die Hausinstallation realisieren will. Die Netzverantwortung der Grundversorgungskonzessionärin endet beim Gebäudeeinführungspunkt, und die Hausinstallation wird jeweils von lokalen Elektrikern erstellt.

Dieses Modell funktioniert gut und hat sich bewährt. Insbesondere wenn weiterhin an einer Regulierung des Netzabschlusspunktes festgehalten werden sollte, ist nicht ersichtlich, warum der Verantwortungsbe-
reich der Grundversorgungskonzessionärin ausgebaut werden soll. Die Motivation für die in Art. 21 Abs. 1^{bis} des FDV-Entwurfes vorgeschlagene Änderung ist deshalb nicht nachvollziehbar. Die Anpassung ist

unnötig, auf die vorgeschlagene Ausdehnung der Netzverantwortung der Grundversorgungskonzessionärin ist zu verzichten.

3.3 Schmalbandige Datenübertragung

Sollte ein Breitband-Internetzugang in die Grundversorgung aufgenommen werden, erübrigt sich die zusätzliche Forderung nach einem schmalbandigen Internetzugang, würde doch in diesem Fall allen Kunden ein höherwertiges Angebot zur Verfügung stehen.

Würde der schmalbandige Internetzugang trotzdem in der Grundversorgung belassen, ergäben sich aufgrund des technologischen Wandels Probleme: Im Unterschied zur heute verwendeten TDM-Technologie, bei der eine Datenübertragung über den Sprachkanal mit einer bestimmten Datenübertragungsrate möglich ist, wird diese Form der Datenübertragung bei der IP-Technologie nur noch sehr eingeschränkt möglich sein (geringere Datenübertragungsraten bei bestimmten Modemtypen, technische Probleme bei Kunden, die heute ISDN nutzen). Die heute in den technischen Vorschriften des BAKOM zur Dienstqualität der Grundversorgung vorgegebenen Datenübertragungsraten könnten deshalb mittels IP-Technologie nicht mehr erfüllt werden³⁸. Die Datenrate für die schmalbandige Übertragung müsste deshalb in der FDV³⁹ soweit beschränkt werden, dass sie auch mittels IP-Technologie realisiert werden könnte (nach heutigem Stand maximal 25 kbit/s).

3.4 Qualitätsvorgaben

Heute wird in den technischen Vorschriften des BAKOM zur Dienstqualität der Grundversorgung gefordert, dass der öffentliche Telefondienst auch im Fall eines Stromausfalls mindestens eine Stunde lang verfügbar bleibt, wobei auch eine Stromversorgung der Endgeräte verlangt wird⁴⁰. Bei einem Wechsel auf die IP-Technologie oder bei einem Breitbandanschluss ist eine Stromversorgung der Endgeräte über das Telefonnetz nicht mehr möglich. Mit der weiten Verbreitung der Mobilfunk-Technologie (über 6 Mio. Nutzer in der Schweiz) und dem zunehmenden Einsatz von Endgeräten (z.B. DECT), die lokal gespeist werden, hat die Fernspeisung ihre Bedeutung schon heute weitgehend verloren. Die Forderung nach einer Fernspeisung entspricht ferner auch keinem internationalen Standard (nicht ETSI-konform).

³⁸ Vgl. dazu die Technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM zur Dienstqualität der Grundversorgung (Ausgabe 3; SR 784.101.113/1.2), Ziffer 3.3.1.2.

³⁹ Vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 2.3.1 dieser Stellungnahme.

⁴⁰ Vgl. dazu die Technischen und administrativen Vorschriften des BAKOM zur Dienstqualität der Grundversorgung (Ausgabe 3; SR 784.101.113/1.2), Ziffer 3.1.2.

Im Hinblick auf die künftige Grundversorgung drängt sich ohnehin eine kritische Überprüfung der technischen Vorschriften zur Dienstqualität der Grundversorgung auf. Sollte ein Breitbandanschluss in die Grundversorgung aufgenommen werden, müssten z.B. die Reparaturzeiten entsprechend angepasst werden, da die Breitband-Infrastruktur komplexer und technisch anspruchsvoller ist als das herkömmliche Telefonnetz.

Die im Rahmen von Art. 25 FDV geforderten Qualitätsvorgaben müssen zudem ganz allgemein die veränderten technischen Bedingungen berücksichtigen und technologie-neutral formuliert werden. Zu diesem Zweck soll dem BAKOM in der Delegationsnorm von Art. 25 Abs. 2 FDV die Berücksichtigung der Technologie-neutralität zur Pflicht gemacht werden.

4 Preisregulierung

4.1 Geltungsbereich der Preisobergrenzen ist auf die Endkunden zu beschränken

Gemäss Art. 11 Abs. 1 FMG müssen marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten anderen Anbieterinnen von Fernmeldediensten nach den Grundsätzen einer kostenorientierten Preisgestaltung Interkonnektion gewähren. Mit der FMG-Revision vom 24. März 2006 hat die Bundesversammlung diese Preisregulierung auf weitere Formen des Zugangs zu Einrichtungen und Diensten ausgedehnt. Für die Festlegung kostenorientierter Preise kommt heute nach Art. 45 FDV die so genannte LRIC-Methode zur Anwendung. Im Jahr 2000 hat das Bundesgericht in einem Aufsichtsverfahren festgehalten, dass Swisscom als Grundversorgungskonzessionärin bei der Festlegung von kostenorientierten Interkonnektionspreisen nicht nur Art. 45 FDV (damals noch Art. 34 FDV), sondern auch die vom Bundesrat heute in Art. 26 FDV festgelegten Preisobergrenzen beachten muss⁴¹.

Im Rahmen der Beratungen der FMG-Revision wurde diese Ordnung in Frage gestellt. **NR Werner Marti** beantragte zu diesem Zweck die folgende Änderung von Art. 17 Abs. 2 FMG:

Der Bundesrat strebt distanzunabhängige Tarife an. Er legt periodisch **Obergrenzen für die Preise fest, welche die Konzessionärin von den Konsumentinnen und Konsumenten für die Dienste der Grundversorgung verlangen darf**. Diese Obergrenzen gelten einheitlich für das ganze Gebiet und richten sich nach der Entwicklung des Marktes.

Anlässlich seiner Sitzung vom 7. Oktober 2004 hat der Nationalrat diesen Antrag wie folgt diskutiert:

Marti Werner (S, GL): Gemäss dem geltenden Recht legt der Bundesrat "periodisch für die Grundversorgung Preisobergrenzen fest". Mit meinem Minderheitsantrag will ich diese Preisfestsetzung näher definieren, näher präzisieren. Ich schlage vor, dass klar gesagt wird, dass diese Preisobergrenzen für Preise gelten, welche die Kon-

⁴¹ Vgl. dazu BGE 2A.270/2000.

zessionärinnen von den Konsumentinnen und Konsumenten für die Dienste der Grundversorgung verlangen dürfen. Weshalb will ich diese Präzisierung? Ich will vermeiden, dass ein Konkurrent, der den Zugang über dieses Kupferkabel verlangt, geltend machen kann, für ihn würden nun die Obergrenzen gemäss den bundesrätlichen Vorgaben gelten.

Wir müssen uns bewusst sein, dass diese Preise nach unterschiedlichen Kriterien festgelegt werden. Die Preise im Verhältnis Grundversorgungskonzessionärin/Wettbewerber werden nach der LRIC-Methode festgelegt. Sie können höher oder tiefer sein als die Preisobergrenzen, die der Bundesrat aufgrund der Verordnung zum FMG festlegt. Dort hält der Bundesrat nämlich ausdrücklich fest, dass für die Festsetzung dieser Preise nicht die LRIC-Methode gilt, sondern dass die Preise kostenbasiert sein müssen und dass auch die Leistungen zu berücksichtigen sind, die die Konsumentinnen und Konsumenten in den Vorjahren bereits erbracht haben.

Ein Beispiel: Wenn die Swisscom in der Vergangenheit zu hohe Preise erhoben hat und die entsprechenden Netze abgeschrieben worden sind, können diese Kosten gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten nicht nochmals geltend gemacht werden. Das gilt aber nur in diesem Verhältnis, nicht aber im Verhältnis zu den Mitbewerberinnen und Mitbewerbern.

Sofern der Bundesrat erklärt, er verstehe den Gesetzestext in diesem Sinne, das heisst, dass die Preisobergrenzen, die in Artikel 17 Absatz 2 definiert sind, identisch sind mit dem, was ich will, bin ich bereit, den Minderheitsantrag zurückzuziehen. Wenn wir diese Klarheit aber nicht haben, würde ich Sie ersuchen, in meinem Sinne zu entscheiden und daran festzuhalten, dass diese Preisobergrenzen, die vom Bundesrat festgelegt werden, nur im Verhältnis zwischen Konzessionärin und Konsumentinnen und Konsumenten gelten, nicht aber im Verhältnis zwischen Grundversorgungskonzessionärin und Mitbewerberin. Dort werden die Preise nämlich nach der LRIC-Methode festgelegt.

Le président (Maitre Jean-Philippe, premier vice-président): Monsieur Marti ayant souhaité une explication du Conseil fédéral, je passe immédiatement la parole à Monsieur le conseiller fédéral Leuenberger. Comme cela, on pourra savoir si la proposition de minorité est maintenue ou retirée.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Um es in diesem Fall abkürzen zu können, kann ich erklären, dass wir es genau so meinen, wie Sie es formuliert haben. Wir beabsichtigen nicht, die LRIC-Methode durch eine andere Kostenberechnungsmethodik zu ersetzen. Sie hat sich in der Praxis ja auch bewährt, und die Telekommunikationsbranche stellt sie nicht infrage. Was Sie zur Obergrenze in Artikel 17 gesagt haben, verstehen wir in dem Sinne, wie Sie es ausgeführt haben.

Marti Werner (S, GL): Ich danke Ihnen, Herr Bundesrat. Dann können wir gemeinsam feststellen, dass diese Preisobergrenze nur im Verhältnis zwischen Grundversorgungskonzessionären und Konsumentinnen und Konsumenten besteht. Damit kann ich meinen Antrag zurückziehen.⁴²

Als Ergebnis der parlamentarischen Beratung des Antrages von NR Marti kann zusammenfassend festgehalten werden, dass NR Marti seinen Antrag zurückgezogen hat, nachdem der Bundesrat zuhanden des Protokolls ausdrücklich bestätigt hat, dass die von ihm nach Art. 17 Abs. 2 FMG festzulegenden Preisober-

⁴² Vgl. dazu AB 2004 N 1706.

grenzen nur im Verhältnis zwischen der Grundversorgungskonzessionärin und den Konsumentinnen und Konsumenten und nicht im Verhältnis zwischen der Grundversorgungskonzessionärin und den Mitbewerbern gelten sollen. Rechtlich gesehen hat der Bundesrat dem Parlament damit verbindlich zugesichert, dass er seine Kompetenz zur Festlegung von Preisobergrenzen für die Grundversorgung in Zukunft nur noch zum Schutz der Endkundinnen und Endkunden ausüben wird. Damit wurde aber der heutige Geltungsbe- reich von Art. 26 FDV nicht automatisch im zugesicherten Sinn eingeschränkt. Dazu bedarf es jetzt vielmehr noch einer rechtsatzmässigen Präzisierung im Einleitungssatz von Art. 26 Abs. 1 FDV. Diese Änderung der FDV sollte aber nicht – wie die neuen Bestimmungen über die Grundversorgung - erst auf den 1. Januar 2008, sondern gleichzeitig mit dem revidierten FMG und den dazu gehörenden Ausführungsbestimmun- gen in Kraft gesetzt werden.

4.2 Preisobergrenze für nationale Verbindungen zu Festnetzanschlüssen ist zu streichen

Die Versorgungsziele im Fernmeldewesen sollen primär über den Markt sichergestellt werden. Der Wett- bewerb führt zum besten Preis-Leistungsverhältnis. Nur soweit die Marktkräfte allein nicht zur Erbringung der gesetzlich festgelegten Dienste ausreichen, sind weitere Vorschriften zur Bereitstellung dieser Dienste zu erlassen. Dabei ist darauf zu achten, dass der Wettbewerb so wenig wie nötig tangiert wird. Eingriffe in funktionierende Märkte sind zu vermeiden.

Diese Grundsätze sind auch auf den Dienst der Sprachübertragung anzuwenden: Da die Grundversor- gungskonzessionärin gemäss Art. 20 Abs. 2 des FDV-Entwurfes bereits eine flächendeckende Versorgung mit Anschlüssen sicherzustellen hat, muss sie aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen auch die dazuge- hörigen Dienste anbieten. Die Sprachübertragung ist somit in jedem Fall gewährleistet.

Überdies sorgen die Regulierung der Vorleistung (Originating und Terminating) im Rahmen der Interkon- nektion (Art. 11 Abs. 1 FMG sowie Art. 43 Bst. a FDV), die Pflicht zur Interoperabilität (Art. 11 Abs. 2 FMG und Art. 48 Bst. a FDV) und die freie Wahl der Dienstanbieterin (Art. 28 Abs. 4 FMG sowie Art. 9 ff. und Anhang 2 der Verordnung der Eidgenössischen Kommunikationskommission betreffend das Fernmeldege- setz; SR 784.101.112) dafür, dass auch andere Anbieterinnen ihre Dienste in Konkurrenz zur Grundversor- gungskonzessionärin flächendeckend bereitstellen können, sei es auf eigener oder fremder Infrastruktur. Bei der Sprachübertragung besteht deshalb eine ausgeprägte Wettbewerbssituation. Der Wettbewerb sorgt für eine Vielzahl von Anbieterinnen von Sprachdiensten, die sich gegenseitig konkurrenzieren und damit dem Endkunden die Auswahl aus einer Vielfalt an Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen gewährleis- ten. So wird denn auch in den Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1 Bst. b des FDV-Entwurfes ausdrücklich fest-

gehalten: „Da der Wettbewerb funktioniert, dürften die Konsumentinnen und Konsumenten grundsätzlich darauf vertrauen können, dass sie die gewünschte Leistung zum günstigsten Preis erhalten.“⁴³

Die Preisvorgabe für die Sprachübertragung in Art. 26 Abs. 1 Bst. b des FDV-Entwurfes stellt somit eine wettbewerbsverzerrende Überregulierung dar, wird doch der Grundversorgungskonzessionärin dadurch eine nachfrageorientierte Ausrichtung auf den Markt (z.B. mit Flatrate-Angeboten) unnötigerweise erschwert. Vor dem Hintergrund des Wettbewerbsprimats und der Wettbewerbsneutralität der Grundversorgung ist deshalb die Preisobergrenze in Art. 26 Abs. 1 Bst. b FDV ersatzlos zu streichen.

4.3 Preisvorschriften für öffentliche Sprechstellen

4.3.1 Preisobergrenze für den Zuschlag für die Nutzung einer öffentlichen Sprechstelle ist massvoll zu erhöhen

Aufgrund der Substituierung der öffentlichen Sprechstellen durch den Mobilfunk und der rückläufigen Verkehrsvolumen⁴⁴ vermag der gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3^{bis} FDV zulässige Zuschlag für die Benutzung öffentlicher Sprechstellen die Fixkosten immer weniger zu decken. Die Einführung von Flatrate-Angeboten für Mobilfunkgespräche⁴⁵ hat bei den Kunden eine spürbare Verhaltensänderung bewirkt und damit die Situation weiter verschärft. So wurden im Vergleich zur Vorjahresperiode in den ersten vier Monaten dieses Jahres über öffentliche Sprechstellen mehr als 20 % weniger Gespräche geführt.

Gleichzeitig steigen die Infrastrukturkosten laufend an, da hohe Ersatzinvestitionen erforderlich werden und zunehmender Vandalismus zu höheren Unterhalts- und Reinigungskosten führt. Hinzu kommen Aufwendungen in Millionenhöhe für die Anpassung der öffentlichen Sprechstellen an die neuen Anforderungen der Behindertengleichstellungsgesetzgebung (Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG).

Damit die jährlichen Nettogesamtkosten in zweistelliger Millionenhöhe für die Sicherstellung der Grundversorgung im Bereich der öffentlichen Sprechstellen nicht noch weiter steigen, würde Swisscom eine stärkere Partizipation der Kunden an den Bereitstellungskosten begrüssen. Aus diesem Grund schlagen wir eine massvolle Erhöhung der Preisobergrenze für den Zuschlag für die Nutzung einer öffentlichen Sprechstelle vor.

⁴³ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1 Bst. b, S. 9.

⁴⁴ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 18.

⁴⁵ Zum Beispiel NATEL[®] Swiss Liberty von Swisscom oder sunrise relax pronto von Sunrise.

4.3.2 Preisvorschriften sind auch für nationale Verbindungen von öffentlichen Sprechstellen zu Mobilfunkanschlüssen zu streichen

Die in Art. 26 Abs. 3 des FDV-Entwurfes vorgeschlagene Lockerung der Preisregulierung für Verbindungen von öffentlichen Sprechstellen wird von Swisscom zwar begrüsst. Sie geht allerdings noch zu wenig weit. Wie in den Erläuterungen zur FDV-Revision bezüglich der Aufhebung der Preisvorschriften für internationale Verbindungen richtig ausgeführt wird, haben die Kunden für Gespräche von öffentlichen Sprechstellen die Möglichkeit, mittels Prepaid-Karten (Calling Cards) oder über „Call Through“ (Einwahl über eine 08xy- oder 090x-Nummer auf eine Plattform, welche das Führen von nationalen und internationalen Gesprächen ermöglicht) die Dienste anderer Anbieterinnen in Anspruch zu nehmen⁴⁶. Diese Möglichkeit wird rege genutzt. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass der Anteil des über öffentliche Sprechstellen geführten Telefonverkehrs auf Gratisnummern (Gesprächsminuten auf 0800-Nummern) bei über 50% liegt.

Die Alternative über Calling Cards oder „Call Through“ beschränkt sich aber nicht auf internationale Gespräche. Sie steht vielmehr auch für nationale Verbindungen zu Festnetz- oder Mobilfunkanschlüssen zur Verfügung. Weshalb für Verbindungen auf einen Mobilfunkanschluss weiterhin eine Anbindung an die Preise für Verbindungen, die von einem privaten Anschluss aus getätigt werden, erforderlich sein soll, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Für Gespräche von öffentlichen Sprechstellen drängt sich deshalb eine vollständige Aufhebung der Preisregulierung auf.

5 Weitere Revisionspunkte

Es gibt Dienste, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus gesellschaftspolitischen Gründen unerlässlich sind und deshalb allen Kunden zur Verfügung stehen sollen. Zu diesen Diensten zählen die Notruf- und die Verzeichnisdienste. Damit die Versorgung mit diesen Diensten sichergestellt ist, genügt es nicht, wenn nur die Grundversorgungskonzessionärin die Verfügbarkeit garantiert. Solche Dienste müssen von allen Anbieterinnen gewährleistet werden. Dieses Ziel kann nur mit einer horizontalen Regulierung erreicht werden. Eine zusätzliche Regelung für die Grundversorgungskonzessionärin ist überflüssig, da diese mit einer horizontalen Regelung ebenfalls in die Pflicht genommen würde.

Mit der Verpflichtung zum unentgeltlichen Verzeichniseintrag befasst sich Ziffer 5.1 dieser Stellungnahme, während in Ziffer 5.2 unser Vorschlag für eine horizontale Regelung des Zugangs zu den Notrufdiensten erläutert wird. In Ziffer 5.3 setzen wir uns sodann kritisch mit dem Vorschlag zur Ausdehnung des unentgeltlichen Auskunft- und Verzeichnisdienstes für Sehbehinderte auf „Personen mit eingeschränkter Mobilität“ auseinander.

⁴⁶ Vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung der FDV, Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 3, S. 10.

5.1 Horizontale Verpflichtung zum unentgeltlichen Verzeichniseintrag

Wir begrüßen die Streichung des Verzeichnisdienstes aus der Grundversorgung. Da alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung durch die horizontale Regulierung in Art. 21 des rev. FMG vom 24. März 2006⁴⁷ verpflichtet werden, ein Verzeichnis ihrer Kundinnen und Kunden zu führen und den Zugang hierzu auf transparente und nicht diskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen zu gewähren, bleibt grundsätzlich sichergestellt, dass die Teilnehmerdaten für das Erstellen von kommerziellen Verzeichnissen weiterhin verfügbar sind.

Im Lichte dieser Bestimmung erübrigt es sich jedoch, im neuen Art. 20 Abs. 2 Bst. a - c FDV der Grundversorgungskonzessionärin ein weiteres Mal die Pflicht aufzuerlegen, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ein Verzeichnis einzutragen.

Art. 20 Abs. 2 Bst. a - c des FDV-Entwurfes geht aber in Verbindung mit Art. 26 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 - 4 des FDV-Entwurfes noch weiter, indem er neben der Pflicht zum Eintrag in ein Verzeichnis auch festlegt, dass der Eintrag für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unentgeltlich, resp. im Anschlusspreis inbegriffen ist. Art. 21 des rev. FMG enthält keine entsprechende Regelung. Demzufolge kann davon ausgegangen werden, dass die anderen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für diesen Eintrag grundsätzlich ein Entgelt verlangen können. Mit Blick auf die soeben beschlossene FMG-Revision ist diese Haltung zu überdenken. Durch die Zugangsregulierung gemäss neuem Art. 11 FMG wird in Zukunft eine ansehnliche Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr über einen Grundversorgungsanschluss verfügen. Diese Entwicklung wird verstärkt, indem der Grundversorgungsanschluss vermehrt durch einen Mobilfunkanschluss, durch Voice over IP (VoIP) oder durch einen Kabelnetzanschluss ersetzt wird. Für diese Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist nicht sichergestellt, dass ihr Eintrag in das Verzeichnis ihrer Anbieterin nicht mit zusätzlichen Gebühren verbunden ist.

Der UVEK-Bericht hält indessen fest, dass der Verzeichnisdienst im öffentlichen Interesse liegt, weil der Staat ein Interesse daran hat, dass den Benutzerinnen und Benutzern des öffentlichen Telefondienstes die Kommunikation mit Institutionen und öffentlichen Diensten, Ärzten und Spitälern, Betrieben des öffentlichen Verkehrs, kommerziellen Anbietern, Banken, Verwaltungen etc. erleichtert wird. Aus sozialen Gründen liegt es ebenfalls im Interesse des Staates, wenn die Bewohner untereinander kommunizieren können⁴⁸. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muss dafür gesorgt werden, dass es für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weiterhin attraktiv bleibt, sich im Verzeichnis ihrer Anbieterin eintragen zu lassen. Die Erhebung eines Entgeltes für einen solchen Eintrag durch die anderen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung würde diesem Ziel diametral zuwider laufen. Gerade bei den vom UVEK genannten Institutionen und öffentlichen Diensten fallen in der Regel eine Vielzahl von Teilnehmereinträgen an. Gleichzeitig sind dies jedoch auch diejenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die von den Möglichkeiten Gebrauch

⁴⁷ Vgl. dazu BBl 2006 3565.

⁴⁸ Vgl. dazu den UVEK-Bericht, S. 9 f.

machen, die durch VoIP oder die neue Zugangsregulierung geschaffen werden. Infolgedessen muss sichergestellt werden, dass der Verzeichniseintrag auch für diese Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mit zusätzlichen Gebühren verbunden ist.

Dabei stehen folgende Varianten zur Verfügung: Entweder ist der Eintrag ins Teilnehmerverzeichnis der Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung unentgeltlich oder im Anschlusspreis inbegriffen.

Unabhängig davon, welche Variante gewählt wird, ist sicherzustellen, dass für alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung, also auch für die Grundversorgungskonzessionärin, die gleiche Regelung gilt. Ist der Verzeichniseintrag beim Grundversorgungsanschluss im Preis inbegriffen, bei den anderen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung jedoch unentgeltlich, führt dies aufgrund von Art. 21 Abs. 3 des rev. FMG zu einer asymmetrischen Regulierung: Gemäss dieser Bestimmung müssen die Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung den Zugang zu den Verzeichnisdaten zu kostenorientierten Preisen gewähren. Demzufolge sind in einem ersten Schritt die Kosten im Zusammenhang mit dem Verzeichniseintrag zu ermitteln: Die Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung müssen einmal das Verzeichnis bzw. die entsprechende Datenbank erstellen und betreiben. Vor der Aufnahme ins Verzeichnis sind sie verpflichtet, bei jedem Teilnehmer bzw. jeder Teilnehmerin abzuklären, ob er bzw. sie überhaupt einen Verzeichniseintrag wünscht. Anschliessend sind die zur Verfügung gestellten Daten zu pflegen und schliesslich muss der Zugang zu diesen Verzeichnisdaten für Dritte gewährleistet werden. In einem zweiten Schritt ist zu klären, welche Kosten gemäss Art. 21 Abs. 3 des rev. FMG geltend gemacht werden können: Wenn der Verzeichniseintrag im Preis für den Grundversorgungsanschluss inbegriffen ist, kann die Grundversorgungskonzessionärin den anderen Anbieterinnen von Fernmeldediensten oder von Diensten, die auf den Verzeichnisdaten basieren, ausschliesslich einen Teil der Kosten für die Datenlieferung verrechnen, denn gewisse Kostenblöcke im Zusammenhang mit dem Verzeichniseintrag sind ja bereits durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit dem Preis für den Grundversorgungsanschluss bezahlt.

Wenn jedoch die Grundversorgungskonzessionärin die Verzeichnisdaten der anderen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung beziehen will, können diese der Grundversorgungskonzessionärin die gesamten Kosten ihres Verzeichnisses verrechnen, da sie den Verzeichniseintrag ihren Teilnehmerinnen und Teilnehmern unentgeltlich angeboten haben und somit von dieser Seite noch keinen Beitrag zur Deckung der Kosten erhalten haben. Für eine solche asymmetrische Regulierung besteht weder eine Notwendigkeit noch eine sachliche Rechtfertigung.

Bei der Wahl zwischen den beiden Varianten, die für alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung gelten soll, ist Folgendes zu berücksichtigen: Ist der Eintrag ins Verzeichnis im Anschlusspreis inbegriffen, führt dies dazu, dass den Anbieterinnen von kommerziellen Verzeichnisdiensten für den Zugang zu den Verzeichnisdaten nur noch ein Teil der Kosten für die Datenlieferung verrechnet werden kann. Diese kommerziellen Anbieterinnen erhalten somit ein von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern teilfinanziertes Produkt zu günstigen Konditionen, was es ihnen anschliessend ermöglicht, ihr Produkt zu einem Preis auf den Markt zu bringen, auf welchen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wiederum keinen Einfluss mehr

haben. Aus volkswirtschaftlicher Sicht erscheint es indessen sinnvoller, dass die Anbieterinnen, welche die Verzeichnisdaten kommerziell vermarkten wollen, auch die gesamten Kosten tragen, die dieses Produkt verursacht.

Aus diesem Grund erachten wir es als sachgerecht, den Eintrag ins Verzeichnis für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unentgeltlich auszugestalten. Diese Lösung ist einerseits attraktiv für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und führt andererseits dazu, dass die Kosten für das Produkt durch die Anbieterinnen von kommerziellen Diensten getragen werden, die auf den Verzeichnisdaten basieren, wie zum Beispiel die Anbieterinnen von Auskunftsdiensten. Mit dem vorgeschlagenen Art. 29 Abs. 3^{bis} FDV, welcher für alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung vorschreibt, dass der Eintrag ins Teilnehmerverzeichnis unentgeltlich ist, wird dieses Ziel erreicht. Da der Kostenblock der Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung immer gleich gross bleibt, wird der Kostenanteil, den die Anbieterinnen von kommerziellen Diensten tragen müssen, immer kleiner, je mehr solcher Anbieterinnen auf den Markt treten. Damit wird auch der gewünschte Wettbewerb zwischen den Verzeichnisanbietern sichergestellt.

Im Weiteren sehen wir insbesondere auch Änderungsbedarf bei Abs. 2 und 3 von Art. 29 FDV. Da jedoch die FMG-Revision im Bereich der Verzeichnisdienste ebenfalls zu Änderungen geführt hat, gehen wir davon aus, dass Art. 29 FDV im Rahmen der entsprechenden FDV-Überarbeitung angepasst wird. Wir behalten uns deshalb vor, im Rahmen dieser zusätzlichen FDV-Revision auf die Bestimmung zurück zu kommen.

5.2 Horizontale Regelung des Zugangs zu Notrufdiensten

Ein gut funktionierender Notrufdienst ist für die Gesellschaft und jeden Einzelnen unerlässlich. Er sollte zuverlässig funktionieren, unabhängig vom gewählten Netzzugang und unabhängig davon, durch welche Anbieterin die Alarmzentrale erschlossen ist.

Zurzeit ist die Leitweglenkung der eingehenden Notrufe an die zuständige Alarmzentrale die Aufgabe der Grundversorgungskonzessionärin. Diese Regelung übersieht, dass die Leitweglenkung grundsätzlich jeweils nur von derjenigen Anbieterin von Diensten der Grundversorgung korrekt erbracht werden kann, bei welcher der Teilnehmer und die Alarmzentrale angeschlossen sind, sowie allenfalls von denjenigen Anbieterinnen, deren Netz vom Transit betroffen ist. Demzufolge hat die Leitweglenkung nichts mit der Grundversorgung zu tun; vielmehr müssen dazu alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung verpflichtet werden. Der heutige Art. 19 Abs. 1 Bst. c FDV erscheint in diesem Lichte nicht als GV-Bestimmung, sondern als „Lex Swisscom“, da Swisscom die bis anhin grösste Anbieterin von Anschlüssen bzw. Transitleistungen war.

Die geltende Regelung beschränkt die Teilnehmer und/oder die Alarmzentralen in ihrer freien Wahl der Anbieterin von Diensten der Grundversorgung und steht damit im Widerspruch zum Wettbewerbsgedanken des FMG. In Zukunft muss deshalb die Regulierung den Teilnehmern und den Alarmzentralen die Mög-

lichkeit offen lassen, sich auch bei einer anderen Anbieterin als Swisscom anzuschliessen. Diese Anbieterinnen haben in der Folge die korrekte Leitweglenkung des eingehenden Notrufs zur zuständigen Alarmzentrale sicherzustellen. Dabei sind auch Fälle denkbar, die völlig unabhängig vom Netz von Swisscom ablaufen: Wenn z.B. ein Cablecom-Kunde einen Notruf an eine Alarmzentrale absetzt, die ebenfalls bei Cablecom angeschlossen ist, stellt Cablecom sinnvollerweise die gesamte Leitweglenkung in ihrem Netz sicher, ohne den Umweg über das Netz von Swisscom zu suchen.

Infolgedessen ist es notwendig, dass sämtliche Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung verpflichtet werden, die Leitweglenkung sicherzustellen, damit gewährleistet ist, dass ein Notruf korrekt geroutet wird, unabhängig davon, bei welcher Anbieterin der Teilnehmer bzw. die Alarmzentrale angeschlossen ist bzw. welche Anbieterin die Transitleistung erbringt. Dabei ist eine Kooperation zwischen den verschiedenen Anbieterinnen unerlässlich. Im Sinne der Wettbewerbsneutralität sollte diese Kooperation in einer Form erfolgen, die keine der beteiligten Anbieterinnen besser oder schlechter stellt. Um dieses Ziel zu erreichen, schlagen wir eine Branchenlösung vor, bei der die Branche gemeinsame Regeln und Prozesse vereinbart.

Mit dem vorgeschlagenen Art. 28a Abs. 1 FDV wird der heutige Art. 19 Abs. 1 Bst. c FDV hinfällig. Dank dem vorgeschlagenen Art. 28a Abs. 6 FDV (heute Art. 28 Abs. 5 FDV) hat das BAKOM weiterhin die Möglichkeit, Vorschriften zu erlassen, für den Fall, dass die Branche keine geeignete Lösung finden sollte.

Für die Standortidentifikation gilt bereits heute eine horizontale Regelung, indem die Grundversorgungskonzessionärin diesen Dienst in Zusammenarbeit mit den übrigen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung betreiben muss. Dieser Gedanke wird mit dem von uns vorgeschlagenen Art. 28a Abs. 2 FDV konsequenter umgesetzt, welcher überdies dem Umstand Rechnung trägt, dass eine Alarmzentrale nicht zwingend bei der Grundversorgungskonzessionärin angeschlossen sein muss.

Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht somit, die Leitweglenkung und den Dienst zur Standortidentifikation, welche beide Elemente der Notrufdienste darstellen, unter den Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung als eine einheitliche, horizontale Lösung auszugestalten.

Bezüglich der Finanzierung dieser beiden Dienste ist zu berücksichtigen, dass die Alarmzentralen den Dienst zur Standortidentifikation gemäss den Angaben des BAKOM künftig unentgeltlich beziehen können. Infolgedessen ist zu regeln, wie die Investitions- und Betriebskosten, die dieser Dienst wie auch die Leitweglenkung verursachen, neu gedeckt werden. Dabei empfiehlt es sich, die im bisherigen Art. 28 Abs. 4 FDV vorgeschlagene Lösung beizubehalten und somit die Kosten auf alle Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung anteilmässig zu verteilen. Sowohl für den Dienst zur Standortidentifikation wie auch für die Leitweglenkung richtet sich die finanzielle Zusammenarbeit zwischen den Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung somit nach Art. 45 FDV (Art. 28a Abs. 5 FDV).

5.3 Auskunfts- und Vermittlungsdienst für Menschen mit Behinderungen

Heute umfasst die Grundversorgung einen Auskunfts- und Vermittlungsdienst für Sehbehinderte (Art. 19 Abs. 1 Bst. g FDV). Dieser Dienst ist identisch mit dem normalen Auskunfts- und Vermittlungsdienst, der heute über die Kurznummer 111 oder 1811 (ab 31.12.2006 nur noch über die Kurznummer 1811) angeboten wird. Der Unterschied liegt einzig darin, dass dieser Dienst den Sehbehinderten gratis angeboten wird, was damit begründet wird, dass die Sehbehinderten diesen Dienst viel häufiger in Anspruch nehmen müssen als Personen ohne Sehbehinderung, welche die Nummer auch im Telefonbuch oder in einem elektronischen Verzeichnis nachschlagen können.

Im Hinblick auf die künftige Grundversorgungsperiode soll dieser Dienst auf „*Personen mit eingeschränkter Mobilität*“ ausgeweitet werden (Art. 19 Abs. 1 Bst. g des FDV-Entwurfes). Begründet wird diese Absicht damit, dass der Dienst bereits existiere und daher durch seine Aufnahme in die Grundversorgung kaum Zusatzkosten entstünden und dass die Bereitstellung von neuen Kommunikationsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen deren Integration erleichtere und die Unabhängigkeit fördere.

Swisscom stellt sich nicht grundsätzlich gegen eine Erweiterung des heutigen Auskunfts- und Verzeichnisdienstes für Sehbehinderte auf andere Behinderte, möchte aber in diesem Zusammenhang Folgendes zu bedenken geben:

- **Der Vorschlag zur Erweiterung der Grundversorgungsverpflichtung erfolgte ohne Absprache mit der Invalidenversicherung und dem Bundesamt für Sozialversicherungen**

Die Integration von Personen mit eingeschränkter Mobilität zählt zu den Kernaufgaben der Invalidenversicherung (IV) und des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Im Bereich der Kommunikation sollen den Betroffenen technische Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, welche auf ihre spezifische Behinderung zugeschnitten sind und ihnen einen gleichwertigen Zugang zu sämtlichen Kommunikationsdiensten gewährleisten, wie sie auch Personen ohne Behinderungen offen stehen. Bei der Integration behinderter Personen will das BSV bewusst eine spezielle und damit ausgrenzende Behandlung vermeiden. Auf telefonische Nachfrage von Swisscom hat sich das BSV über die geplante Erweiterung der Grundversorgung überrascht gezeigt und (aufgrund des möglicherweise erforderlichen Bewilligungsverfahrens) eher unnötigen Zusatzaufwand statt einen Zusatznutzen zu den bereits verfügbaren Lösungen befürchtet.

Swisscom erachtet es als problematisch, wenn solche Vorschläge, die der Integrationsstrategie des Bundes für Behinderte teilweise widersprechen, offenbar ohne vorgängige Absprache mit den betroffenen Bundesämtern gemacht werden.

- **Der vorgeschlagene Terminus „*Personen mit eingeschränkter Mobilität*“ ist zu umfassend**

Diese Formulierung umfasst auch Personen, welche ohne Einschränkungen telefonieren können. So ist beispielsweise ein Gehbehinderter, welcher ausschliesslich ein Problem mit den Beinen hat, zwar in seiner Mo-

bilität eingeschränkt, kann aber das Telefon wie eine Person ohne Behinderung benutzen. Es widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot, solchen Personen den Auskunft- und Vermittlungsdienst gratis zur Verfügung zu stellen.

Nur für eine kleine Minderheit von Personen mit eingeschränkter Mobilität stellt das Nachschlagen in einem Verzeichnis und das normale Wählen von Telefonnummern ein Problem dar. Genau diese Personen erhalten von der IV, resp. vom BSV spezielle technische Hilfsmittel (z.B. ein Umweltkontrollgerät)⁴⁹ für die Befriedigung ihrer Kommunikationsbedürfnisse. Da das Handicap dieser Personen beim Nachschlagen in einem Verzeichnis und beim Wählen von Telefonnummern mit solchen Hilfsmitteln behoben werden dürfte, ist die vorgeschlagene Erweiterung der Grundversorgungsverpflichtung zugunsten dieser Personen letztlich unnötig.

- **Die Kosten steigen proportional zum Verkehrsvolumen**

Heute benutzen ca. 10'000 Sehbehinderte gratis den Verzeichnis- und Vermittlungsdienst. Gemäss ersten groben Schätzungen dürften bis zu 100'000 Personen in ihrer Mobilität eingeschränkt sein. Wenn der Dienst auch dieser Personengruppe gratis zu Verfügung gestellt würde, müsste damit gerechnet werden, dass die begünstigten Personen den Dienst in vergleichbarem Ausmasse nutzen würden wie die Sehbehinderten. Es müsste mit andern Worten gegenüber dem heutigen Sehbehindertendienst mit einer Verzehnfachung des Verkehrsvolumens gerechnet werden.

Die Kosten für diesen Verzeichnis- und Vermittlungsdienst bestehen primär aus Personalkosten, da die Gespräche durch Call Center-Angestellte entgegen genommen und weiter vermittelt werden müssen. Bei einem deutlich höheren Verkehrsvolumen braucht es entsprechend mehr Personal, was zu deutlich höheren Kosten führen wird. Swisscom rechnet daher bei einer Erweiterung des Dienstes im vorgeschlagenen Sinne mit bis zu zehnmal höheren Kosten als heute. Die Annahme, dass die Kostenfolge vernachlässigbar sei, da der Dienst bereits existiere, trifft deshalb nicht zu.

Aus diesen Gründen ist Swisscom der Auffassung, dass die vorgeschlagene Ausdehnung des heutigen Sehbehindertendienstes auf Personen mit eingeschränkter Mobilität nicht sorgfältig genug abgeklärt worden ist. Der Bedarf ist unseres Erachtens fraglich. Hinzu kommt, dass selbst wenn die Ausdehnung des Dienstes für Sehbehinderte auf weitere behinderte Personen gerechtfertigt wäre, die Umschreibung der zusätzlich Begünstigten mit „Personen mit eingeschränkter Mobilität“ viel zu weit und unbestimmt ist und die entsprechende Verpflichtung deshalb kaum vernünftig umsetzbar wäre.

⁴⁹ Vgl. dazu die Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (HVI, SR 831.232.51), Ziffer 15.05.

Empfänger/in BAKOM
Seite 29

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Änderungsvorschläge.

Mit freundlichen Grüssen

Swisscom AG



Dr. Philip Kübler
General Counsel / Rechtsanwalt



Hans Ulrich Joss
Senior Counsel / Fürsprecher

Kopie an: GS UVEK, Bundeshaus Nord, 3003 Bern

Anhang

Aus den genannten Gründen schlagen wir gegenüber dem FDV-Entwurf bzw. der geltenden FDV die folgenden Änderungen (**kursiv/fett**) vor:

I

Art. 19 Abs. 1 Bst. b, c, g und Abs. 2

¹Die Grundversorgungskonzessionärin ist verpflichtet, während der ganzen Dauer der Konzession folgende Dienste zu erbringen (Art. 16 FMG):

- b. **Zusatzdienst: Sperren abgehender Verbindungen;**
- c. **streichen**
- g. **streichen** (= heutige Regelung gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. g FDV beibehalten)

²Das Bundesamt bezeichnet die einzuhaltenden Spezifikationen für die Grundversorgungsdienste. Diese Spezifikationen richten sich nach international harmonisierten Normen **und sind technologieneutral festzulegen**.

Art. 20 Abs. 2, 3 und eventuell 4

²Die Grundversorgungskonzessionärin ist verpflichtet, im Innern der Wohn- und Geschäftsräume der Teilnehmerin oder des Teilnehmers einen der folgenden Anschlüsse gemäss deren oder dessen Wahl bereitzustellen:

- a. **einen Netzabschlusspunkt**, zu dem ein Sprachkanal **und** eine **Telefonnummer gehören** (Variante: ...ein Sprachkanal **sowie** eine **Telefonnummer gehören** und der **eine schmalbandige Datenübertragung mit einer durchschnittlichen Übertragungsrage von 25 kbit/s** erlaubt);
- b. **einen Netzabschlusspunkt**, zu dem zwei Sprachkanäle **und** drei **Telefonnummern gehören** (Variante: ...zwei Sprachkanäle **sowie** drei **Telefonnummern gehören** und **der eine schmalbandige Datenübertragung mit einer durchschnittlichen Übertragungsrage von 25 kbit/s** erlaubt);
- c. **einen Netzabschlusspunkt**, zu dem ein Sprachkanal, eine **Telefonnummer und** ein Breitband-Internetzugang gehören, **der eine durchschnittliche Übertragungsrage von 600/100 kbit/s erlaubt**.

³ Der Breitbanddienst kann auf eine durchschnittliche Übertragungsrate von 128/50 kbit/s reduziert werden, wenn ein Anschluss nach Absatz 2 Buchstabe c aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht realisiert werden kann. Ist ein Alternativangebot zu erschwinglichen Preisen erhältlich, entfällt die Leistungspflicht.

(Variante: zusätzlicher Absatz gemäss Art. 20 Abs. 3 des FDV-Entwurfes, der wie folgt zu ändern ist:

⁴ Das Bundesamt bezeichnet die einzuhaltenden Spezifikationen für den Netzabschlusspunkt. Diese richten sich nach international harmonisierten Normen **und sind technologieneutral festzulegen.**)

Art. 21 Abs. 1^{bis}

streichen

Art. 22a

streichen

Art. 25 Abs. 2 Satz 1

² Das Bundesamt regelt die technischen Einzelheiten **technologieneutral** und setzt die Zielwerte der Qualitätskriterien fest.

Art. 26 Abs. 1 Einleitungssatz sowie Bst. b und c, Abs. 3 und Abs. 3^{bis}

¹ Für die Konsumentinnen und Konsumenten gelten folgende Preisobergrenzen (ohne Mehrwertsteuer):

b. **streichen**

c. Zuschlag für die Benutzung einer öffentlichen Sprechstelle: **23 Rappen** pro angebrochene Minute, ausschliesslich der Anrufe auf die Nummer 143 sowie an den Transkriptionsdienst, für die ein einmaliger Zuschlag von **60 Rappen** (inkl. Mehrwertsteuer) pro Anruf verlangt wird.

³ **streichen**

^{3bis} Ist die Einführung eines nach der Verbindungsdauer berechneten Zuschlags für die Benutzung einer öffentlichen Sprechstelle nicht mit vertretbarem Aufwand technisch realisierbar, so kann ein einmaliger Zuschlag von **60 Rappen** (inkl. Mehrwertsteuer) pro Anruf verlangt werden.

Art. 28, Sachüberschrift, Abs. 1^{bis}, Abs. 3 - 5

Zugang zu den Notrufdiensten

^{1bis} **streichen**

³⁻⁵ **streichen**

Art. 28a (neu)

Art. 28a Leitweglenkung und Standortidentifikation bei den Notrufdiensten

¹ **Die Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung erbringen die Leitweglenkung der eingehenden Notrufe an die zuständigen Alarmzentralen (Nummern 112, 117, 118, 143, 144, 147) einschliesslich derjenigen Daten, die zur Identifikation des Standortes der anrufenden Stelle notwendig sind.**

² **Die Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung erbringen den Alarmzentralen einen Dienst zur Standortidentifikation aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Diensten der Grundversorgung.**

³ ... (Text gemäss dem geltenden Art. 28 Abs. 3 FDV)

⁴ ... (Text gemäss dem geltenden Art. 28 Abs. 1^{bis} FDV)

⁵ **Die Zusammenarbeit zwischen den Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung zur Erbringung der Leitweglenkung und des Dienstes zur Standortidentifikation richtet sich nach den in Artikel 45 festgelegten Grundsätzen der Kostenorientierung.**

⁶ ... (Text gemäss dem geltenden Art. 28 Abs. 5 FDV)

Art. 29 Abs 3^{bis} (neu)

^{3bis} **Der Eintrag im Teilnehmerverzeichnis nach Absatz 2 ist unentgeltlich.**

Art. 32

streichen

Empfänger/in BAKOM

Seite 33

Art. 87

Die Grundversorgungskonzession nach altem Recht bleibt, gestützt auf die bisherigen Bestimmungen (**ausgenommen Artikel 26 Absatz 1 Einleitungssatz**) bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft.

II

Abs. 2

²Die **Änderungen der** Artikel 19, 20, 21, **25, 26 (ausgenommen Artikel 26 Absatz 1 Einleitungssatz), 28, 29** und 32 sowie **Artikel 28a treten** am 1. Januar 2008 in Kraft.