

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation
Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Kochergasse 6
3003 Bern

per E-Mail: tp@bakom.admin.ch

Bern, 31. März 2016

Änderung des Fernmeldegesetzes: Vernehmlassung zum Vorentwurf vom 11. Dezember 2015

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde mit dem Schreiben vom 11. Dezember 2015 zur Vernehmlassung über die Änderungen des Fernmeldegesetzes (FMG) eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht wahr.

1. Einleitende Bemerkungen

Internationale Vergleiche zeigen regelmässig, dass die Schweiz über flächendeckende und hervorragende Telekommunikationsnetze verfügt und auf diesen Netzen qualitativ hochstehende Dienste zu angemessenen Preisen angeboten werden. Im Vergleich mit der EU zeigt sich zudem, dass vielen Kundinnen und Kunden in der Schweiz bereits heute Hochbreitbandanschlüsse zur Verfügung stehen.

Die gute Telekommunikationsversorgung ist das Resultat eines intensiven Infrastrukturwettbewerbs zwischen der Swisscom und den Kabelnetzanbietern sowie im Bereich des Glasfaserausbaus diverser Elektrizitätswerke. Über 80% der Schweizer Haushalte sind heute durch zwei oder sogar drei Netzbetreiber parallel versorgt. Dieser Wettbewerb führt nicht nur zu höheren Bandbreiten und steigender Qualität (z.B. tiefere Latenzzeiten), sondern auch zu einem weiteren Flächenausbau der Hochbreitbandnetze. So hat UPC Cablecom gemäss Medienberichten in der NZZ angekündigt, bis 2020 170'000 zusätzliche Haushalte an ihr Kabelnetz anzuschliessen. Swisscom wiederum setzt auf innovative Hybridlösungen, welche auch ausserhalb der Glasfaser-Gebiete hohe Bandbreiten bis zu 500 MB/sek ermöglichen und investiert dazu jährlich über CHF 1.5 Mrd.

Auch der Mobilfunkbereich ist durch den Infrastrukturwettbewerb zwischen drei Netzbetreibern geprägt. Dies führt zu laufend höheren Bandbreiten sowie zum flächendeckenden Ausbau mit neuen Mobilfunktechnologien. So ist bereits heute die modernste Mobilfunktechnologie 4G in 98% der besiedelten Gebiete der Schweiz verfügbar und ermöglicht Bandbreiten von bis zu 150 MB/sek. Die Mobilfunktechnologie entwickelt sich damit zu einer Alternative zur Festnetzversorgung mit positiven Auswirkungen auf Dienstangebot und Wettbewerb.

Insgesamt ist die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in der Schweiz seit 1998 eine Erfolgsgeschichte, welche auf einer zurückhaltenden Regulation basiert. Die Begrenzung der Zugangsregulierung auf die Doppel-Kupfer-Ader-Netze der ehemaligen PTT haben Rechtssicherheit und Investitionsanreize für den Auf- und Ausbau alternativer Netze geschaffen. Und die ex-post Regulation stellt das Verhandlungsprimat

in den Vordergrund und greift nur dort subsidiär ein, wo Verhandlungspartner nicht zu einer Lösung finden. Auch hier spielt letztlich der Markt.

Angesichts des laufenden Infrastrukturausbaus und des dynamischen Wettbewerbs – auch mit neuen Marktteilnehmern wie Amazon, Netflix oder Spotify – müsste eigentlich geprüft werden, ob eine sektorspezifische Wettbewerbsregulation im Fernmeldebereich überhaupt noch notwendig und angemessen ist. Diese Frage geht aber über die vorgeschlagene Revision des FMG hinaus.

2. Die FMG-Revision kommt zum falschen Zeitpunkt

Neben dem Ausbau der bestehenden Fernmeldenetze wird die Einführung neuer Technologien die Marktstruktur im Fernmeldebereich nachhaltig verändern. Die folgenden Entwicklungen sind bereits heute im Gange:

Aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Netzbetreiberinnen und der wachsenden Nachfrage nach neuen Diensten und Datenvolumen werden gegenwärtig alle Zugangsnetze modernisiert oder weiter ausgebaut. In Zentrumsgebieten und Agglomerationen werden die Fibre-to-the-Home-Netze ausgebaut und in der restlichen Schweiz kommen Glasfaser-Hybridnetze der Swisscom zum Einsatz. Gleichzeitig erweitern die Kabelnetzanbieter die Leistungsfähigkeit der Kabelnetze und bauen deren Reichweite sogar aus. Im Mobilfunk werden in den nächsten Jahren die alten 2G-Netze durch flächendeckende 4G-Netze abgelöst. Insgesamt wird die Schweiz dadurch mehrfach durch NGA-Netze versorgt sein und es bestehen dank Grundversorgung auch in den Randregionen keine Versorgungslücken.

Diesem intensiven Ausbau stehen heute keine regulatorischen Hürden im Wege. Im Gegenteil: die bisher zurückhaltende Access-Regulierung hat investitionsfreundliche Rahmenbedingungen geschaffen und ist mit ein Grund für den aggressiven Ausbau der Telekomnetze. Einzig im Mobilfunkbereich besteht mit der umfassenden Bewilligungspflicht für Sendeanlagen sowie mit den einschränkenden Grenzwerten aus der Verordnung über den Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung Handlungsbedarf, da diese Auflagen den bedarfsgerechten Ausbau verzögern und blockieren. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates hat aber mit ihrer Motion bereits eine entsprechende Anpassung der NISV angestossen. Insgesamt stellen wir daher fest, dass neue regulierende Eingriffe negative Auswirkungen auf die Ausbaudynamik haben können.

Bereits absehbar ist zudem die Einführung der nächsten Mobilfunkgeneration 5G. Mit Bandbreiten bis zu 10 GB/s und Latenzzeiten im Millisekundenbereich wird 5G zu einer direkten Alternative zu allen leitungsgebundenen Zugangsnetzen. Damit unterstützt 5G die mobile oder nomadische Nutzung von Diensten mit höchsten Qualitätsanforderungen. Zudem können mit 5G viel mehr Endgeräte gleichzeitig vernetzt werden, so dass damit die Grundlage für das Internet der Dinge geschaffen wird. 5G ist damit weit mehr als eine evolutionäre Weiterentwicklung der bisherigen Mobilfunktechnologien. Damit hat diese Technologie aber auch das Potential, die Marktverhältnisse im Fernmeldemarkt neu zu gestalten.

Dieses disruptive Potential wird auch dem Internet der Dinge (IoT) zugeschrieben. Bis 2020 erwarten wir in der Schweiz rund 20-30 Mio. vernetzte Gegenstände, Geräte, Sensoren, Fahrzeuge oder Gebäude. Der Mehrwert für Kundinnen und Kunden entsteht in der Regel durch cloudbasierte Dienste welche einfach durch Apps zugänglich sind. Offen ist dabei, inwieweit sich in diesem neuen Markt die Rolle und Bedeutung der Netzbetreiber gegenüber den Anbietern von vernetzbaren Dingen oder den darauf basierenden Diensten verändern wird. Klar ist auf jeden Fall, dass ein wachsender Teil der Wertschöpfung und Erträge zukünftig nicht mehr bei den FTA anfallen, sondern im IoT-Bereich. Das Internet der Dinge hat nicht nur Auswirkungen auf die Fernmeldebranche, sondern wird insbesondere auch andere kritische Infrastrukturen betreffen (z.B. Energie, Verkehr, Gesundheitsversorgung). Welcher konkrete Handlungsbedarf daraus entsteht, ist gegenwärtig unklar.

Hohe Bandbreiten, neue Dienste oder mobiles Internet verändern die Telekomnutzung von Kundinnen und Kunden. Dadurch entstehen laufend neue Probleme und Herausforderungen. Ein Beispiel dafür ist die Nutzung von mobilen Endgeräten im Ausland. An tiefe Datenpreise oder Flatrates im Inland gewohnt, nutzen Kundinnen und Kunden mobile Geräte – vermeintlich sorgenlos – auch im Ausland und sind sich den dort geltenden Tarifen nicht bewusst. Resultat waren eine Reihe von überraschend hohen Rechnungen, die für Empörung sorgten. Diese Problematik hat der Markt in den letzten Jahren durch tiefere Roamingtarife, neue Angebote (Optionen, Flatrates im Ausland) sowie neue technische Möglichkeiten (Telefonieren über WLAN) weitgehend gelöst. Dies im Wettbewerb und letztlich rascher und effektiver als durch eine Gesetzgebung. Ähnliches gilt in den Bereichen Jugendmedienschutz oder Netzneutralität, in denen die Branche durch eine Selbstregulation (Brancheninitiative, Kodex etc.) die

Kundenanliegen berücksichtigt und Probleme gelöst hat. Die Selbstregulation hat sich als Instrument bewährt und ist angesichts der schnellen und dynamischen Entwicklung im Telekommunikationsmarkt einer staatlichen Regulierung vorzuziehen, die in der Regel der technologischen Entwicklung immer hinterher hinkt.

Aufgrund dieser Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass eine Revision des Fernmeldegesetzes zum jetzigen Zeitpunkt nicht zweckmässig ist. Denn es besteht die grosse Gefahr einer Fehlregulierung in einem erfolgreichen Telekommunikationsmarkt, was die Dynamik im Fernmeldemarkt und die Wettbewerbsposition der Schweiz in Europa gefährden könnte.

asut fordert den Bundesrat auf, auf eine Revision des Fernmeldegesetzes vorerst zu verzichten und die laufenden Veränderungen im Telekommunikationsmarkt intensiv zu beobachten.

3. Vertiefte Diskussion relevanter Themen

Wie oben ausgeführt, sieht asut zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit für eine Revision des Fernmeldegesetzes. Sollte der Bundesrat trotzdem die Revision weiterverfolgen, so müssen aus Sicht der Telekommunikationsbranche die folgenden Themen vertieft diskutiert werden. Dazu gehören auch diverse wettbewerbsrelevante Regulationsvorschläge, zu denen innerhalb der Branche unterschiedliche Auffassungen bestehen (siehe Pkt. 3.3).

3.1. Definition FDA & Meldepflicht (Art. 3 ff VE-FMG)

Neben den «klassischen» FDA, welche über eine eigene Netzinfrastruktur verfügen, sind in den letzten Jahren zahlreiche neue Marktteilnehmer entstanden, die lediglich Dienste anbieten. Sogenannte Over-the-Top-Anbieterinnen (OTT). Der Bundesrat möchte daher das FMG den aktuellen Gegebenheiten anpassen und insbesondere auch gleichlange Spiesse zwischen den klassischen FDA und den neuen Mitbewerbern schaffen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen im Vorentwurf des FMG (VE-FMG) sind aber nicht geeignet, diese Zielsetzung zu erreichen. So enthält der erläuternde Bericht zahlreiche explizite Hinweise, dass zukünftig auch alle OTT als FDA betrachtet werden. Damit umfasst der Begriff FDA eine riesige Vielfalt an unterschiedlichen Unternehmen und Geschäftsmodellen. Angefangen von reinen Netzbetreibern ohne Diensteangebote (z.B. EVUs mit FTTH-Netzen) über klassische FDA wie Swisscom oder Verizon bis zu reinen Diensteanbieterinnen wie Teleboy oder Threema ohne Netzinfrastruktur.

Gleichzeitig wird im VE-FMG in Art. 3 Lit. b ein Fernmeldedienst weiterhin als «fernmeldetechnische Übertragung von Informationen für Dritte» definiert. Inwieweit diese Definition tatsächlich OTT umfasst ist fraglich. Damit wird eine grosse Unsicherheit geschaffen und der vorliegende VE-FMG ist nicht geeignet, dies durch eine konkrete und präzise Definition aufzulösen.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass mangels einer klaren gesetzlichen Definition im FMG in anderen Gesetzen eigenständige Begriffe definiert werden, die letztlich mit dem FMG nicht kompatibel sind. So wurde im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs der Begriff «Anbieterin abgeleiteter Kommunikationsdienste» eingeführt. In Abgrenzung zu den FDA fallen darunter – gemäss Ausführungen des Bundesrates – alle Dienste, die eine Einweg- oder Zweiwegkommunikation erlauben. Beispielsweise Skype, Whatsapp, aber auch Speicherdienste wie Dropbox oder Cloud-Dienste. Auch das in Revision befindliche Urheberrechtsgesetz nutzt den Begriff «Anbieterin abgeleiteter Kommunikationsdienste», schränkt ihn aber auf Hosting-Provider ein. Damit gelten OTT gemäss erläuterndem Bericht zum VE-FMG als FDA, nicht aber gemäss neuem BÜPF oder dem Entwurf des URG.

Es ist uns bewusst, dass es kaum eine einfache Lösung für die Definition dieser Begriffe gibt. Insbesondere, da sich der Markt und die Technologie rasch weiterentwickeln. Die jetzt herrschende Rechtsunsicherheit ist jedoch für den Fernmeldemarkt problematisch. Dies soll an einigen wenigen Beispielen erläutert werden:

- Neu, und als Erleichterung der Wirtschaft gedacht, wird auf die Meldepflicht für FDA verzichtet. Gleichzeitig werden FDA, welche ein national verwaltetes Adressierungselement verwenden, vom BAKOM registriert. Damit hat das BAKOM aber keine Übersicht mehr, welche FDA (gemäss umfassender Sichtweise im erläuternden Bericht zum VE-FMG) in der Schweiz tätig sind. Wie das BAKOM hier seine Marktaufsicht und -beobachtung sicherstellen möchte, bleibt offen.
- Umgekehrt wird es für viele OTT unklar sein, ob und welche Pflichten des FMG für sie gelten. Bei Messaging-Diensten wie Threema oder VoIP-Diensten ist die Nähe zur klassischen Telekommunikation noch gegeben. Wie sieht es aber mit Speicherdiensten, Austauschplattformen oder Social-Media aus?

Hier entsteht durch die fehlende Klarheit der Gesetze eine problematische Rechtsunsicherheit.

- Gelten OTT grundsätzlich als FDA, dann unterliegen sich auch dem Fernmeldegeheimnis. Wiederum ist dies für VoIP- oder Messaging-Anbieter einfacher umzusetzen. Wie steht es aber mit dem Fernmeldegesetz in Social-Media-Plattformen oder bei Speicherdiensten in der Cloud?

Offen bleibt zudem die Problematik ausländischer OTT. Schweizer Telekomunternehmen stehen zunehmend im Wettbewerb mit Amazon, Apple, Google, Netflix, Spotify und weiteren internationalen Diensteanbieterinnen, die oftmals keinen Sitz in der Schweiz haben. Es ist jetzt schon absehbar, dass die Schweiz diesen Unternehmen kaum neue gesetzliche Pflichten auferlegen kann. Damit wird aber die Wettbewerbsposition von Schweizer Unternehmen geschwächt. Um gleichlange Spiesse im Wettbewerb sicherzustellen, sollen daher die Pflichten für Schweizer FDA und OTT auf ein Minimum reduziert werden.

Im Sinne der Rechtssicherheit und gleich langer Spiesse im internationalen Wettbewerb sollen die Begriffe FDA, OTT usw. einheitlich definiert und die daraus resultierenden Pflichten für die betroffenen Unternehmen auf ein Minimum reduziert werden.

3.2. Verwaltung Adressierungselemente (Art. 28 f. VE-FMG)

Ohne IP-basierte Datenübertragung und eine effiziente Domain-Name-Verwaltung wäre das Internet nicht möglich. Es mag daher überraschen, dass diese zentrale Basisinfrastruktur bisher ohne staatliche Regulation ausgekommen ist. Die Internet-Governance wird durch die Internet-Community selbst sichergestellt, in der staatliche Organisationen, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft gleichberechtigt vertreten sind. Dieses Governance-Modell soll im Rahmen eines Multistakeholder-Ansatzes weiterentwickelt werden.

Die Verwaltung zentraler Internetressourcen (IP-Adressen und Domain-Namen) hat auch in der Schweiz bisher ohne staatliche Eingriffe gut funktioniert. IP-Adressen bzw. Adress-Blöcke werden europaweit von der regionalen Registry RIPE verteilt. Bei der Registrierung von Domainnamen spielt in der Schweiz der Markt zwischen verschiedenen Registraren und die Verwaltung des Domain-Name-Systems geschieht durch die Registry Switch.

Mit der Einführung der neuen Top-Level-Domain «.swiss» hat der Bundesrat entschieden, dass neu das BAKOM die Verantwortung als Registry für .swiss übernehmen soll. asut ist jedoch der Auffassung, dass die bisherigen Prozesse und Verantwortlichkeiten sehr gut funktioniert haben. Die Vergabe von Internetressourcen sowie der Betrieb der Registry für «.ch» sollen daher weiterhin nicht durch staatliche Stellen erfolgen. Wo notwendig, soll der Staat subsidiär bereitstehen, um den Betrieb des Internet zu sichern.

Daraus ergeben sich die folgenden konkreten Änderungen in Art. 28ff:

Verwaltung durch Dritte: Der effektive Betrieb (Governance und technischer Betrieb) einer Registerbetreiberin ist nicht die Kernkompetenz der Verwaltung. Aus diesem Grund besteht ein öffentliches Interesse daran, dass Domains durch Dritte betrieben und verwaltet werden.

- Art. 28 Abs. 2: Die Formulierung, wonach der Bundesrat die Adressierungselemente bestimmt, welche vom BAKOM verwaltet werden müssen, steht unseres Erachtens in Widerspruch zu Art. 28a, wonach das BAKOM die Verwaltung an Dritte übertragen kann resp. soll. Aus diesem Grund ist Art. 28 Abs. 2 ersatzlos zu streichen oder folgendermassen anzupassen: «Der Bundesrat bestimmt die Adressierungselemente, die in die Kompetenz des Bundes fallen.»
- Art. 28a Abs. 1: Das BAKOM kann in besonderen Fällen die Verwaltung bestimmter Adressierungselemente Dritten übertragen. *Die Verwaltung und der Betrieb von Internet-Domains wird wenn möglich Dritten übertragen.*
- Art. 28b Abs. 2: Das BAKOM nimmt die Aufgaben im Zusammenhang mit den Domains wahr, deren Verwaltung in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt. *Es überträgt die Verwaltung und den Betrieb gemäss Artikel 28a wenn möglich Dritten.*

Recht am Domain-Namen und dessen Nutzung: Inhaber von Domain-Namen müssen über die ihnen zugeordneten Domain-Namen der zweiten Ebene sowie über allfällige Subdomains im Rahmen der Rechtsordnung frei verfügen können. Entsprechend ist ein zusätzlicher Art. 28 Abs. 7 einzufügen und Art. 28 Abs. 6 lit. d anzupassen.

- Art. 28 Abs. 7: Die freie Nutzung und Übertragbarkeit von Domain-Namen im Rahmen der Rechtsordnung darf durch die Umsetzung von Art. 28 Abs. 6 lit. a bis d nicht eingeschränkt werden.
- Art. 28 Abs. 6 lit. d.: zur Unterteilung von Adressierungselementen *mit Ausnahme von Domain-Namen, an denen kein öffentliches Interesse besteht*.

Ausschreibungsverfahren: Die Ausschreibung sollte auf eine nichtdiskriminierende, transparente und objektive Art erfolgen. Die Auswahlkriterien für das Vergabeverfahren sind in der Verordnung zu regeln.

- Art. 28a Abs. 2: «Es bestimmt die Dritten aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens oder direkt, wenn wichtige Gründe vorliegen. Das Übertragungsverfahren muss in jedem Fall den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz folgen. Der Bundesrat regelt das Verfahren.»
- Art. 28a Abs. 2 Satz 2 und 3 sind zu streichen.
- Art. 28a Abs. 3 und 4 sind zu streichen.

Geltungsbereich: Der Eingriff des Staates in die Privatautonomie ist möglichst einzugrenzen und die staatlichen Aufgaben möglichst effizient zu gestalten.

- Art. 28b Abs. 1 lit. a. die länderspezifische Domain (country code Top Level Domain, ccTLD) «.ch» und ihre Umsetzung in andere Alphabete oder grafische Systeme, deren Verwaltung in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt; *diese sind von ein und derselben Registerbetreiberin zu führen*.
- Art. 28b Abs. 1 lit. c (Geltung des Gesetzes für «generische Domains, für deren Verwaltung Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz zuständig sind»), führt dazu, dass der Staat auch diejenigen einschränkt, die bei ICANN einen sog. new gTLD gekauft haben (z.B. .ubs und andere insbesondere Marken-Domains). Entsprechend ist Art. 28b Abs. 1 lit c ersatzlos zu streichen.
- Datenbearbeitung und Amtshilfe: Durch Verweis auf Art. 13a (Datenbearbeitung) und 13b (Amtshilfe) besteht die Gefahr, dass Domain-Namen-Daten unverhältnismässig verwendet werden. Verpflichtete gemäss FMG und VID müssen dem BAKOM Auskunft erteilen, während dieses die Informationen seinerseits weiterleiten darf. Eine nicht richterliche verfügte Dateneinholung und Weitergabe geht u.E. zu weit und bedarf einer politischen Diskussion.

3.3. Wettbewerb und Regulation

Mit der sektorspezifischen Wettbewerbsregulation im Fernmeldegesetz sollte bei der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes der Zugang zur historisch gewachsenen Netzinfrastruktur der Swisscom durch neue Wettbewerber sichergestellt werden. Änderungen im Fernmeldegesetz bezüglich der Zugangsregulierung (z.B. auf Glasfaser) oder des Regulations-Regimes (zu ex-officio) bedeuten immer auch einen direkten Eingriff in den Wettbewerb und ziehen Gewinner und Verlierer nach sich. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit eine sektorspezifische Zugangsregulierung knapp 20 Jahre nach der Marktöffnung noch angebracht ist und wenn ja, welche Bereiche wie reguliert werden sollen. Da diese Fragen direkten Einfluss auf die Wettbewerbsposition einzelner Unternehmen am Markt haben, bestehen diesbezüglich unterschiedliche Auffassungen innerhalb der asut.

So wurde die Forderung diskutiert, nicht nur auf die Revision des FMG zu verzichten, da der intensive Wettbewerb und die heutige Regulation zu einer der weltbesten Telekommunikationsinfrastrukturen geführt haben, sondern auch ein Phase-out der sektorspezifischen Wettbewerbsregulation zu prüfen. Andererseits fordern beispielsweise OTT-Anbieter stärkere Garantien im Bereich der Netzneutralität, da ihr Geschäftsmodell von einem direkten Zugang zum Endkunden abhängt. Beispielsweise durch eine gesetzliche Transparenzvorschrift oder durch ein rechtliches Verbot von Blockierungen oder Behinderungen im Internet, die den Wettbewerb durch OTT-Dienste einschränken sollen.

Insgesamt ist asut der Auffassung, dass eine Revision des Fernmeldegesetzes zum jetzigen Zeitpunkt nicht notwendig ist. Im Sinne der Transparenz werden im Folgenden die Vielfalt der Meinungen dargestellt.

<p>Ausdehnung der Zugangsregulierung auf Glasfasernetze</p>	
<p>Die heute regulierten Zugangsnetze (Doppel-Kupfer-Ader) werden aktuell durch die neuen Glasfasernetze abgelöst. Damit besteht die Gefahr von Marktversagen, da mit dem Technologiewechsel der Zugang zu den Glasfasernetzen zu regulierten Bedingungen (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Kostenorientierung) nicht mehr zwingend sichergestellt ist. Da der Ausbau dieser Glasfasernetze weitgehend in den bestehenden Kanalisationen und Schächten erfolgt, stellen Glasfasern die natürliche Nachfolgetechnologie zu den Kupfer-Doppel-Ader-Netzen dar. Die grösstenteils zu Monopolzeiten entstandene und weitgehend abgeschriebene Kanalisation macht dabei gegen 90% des Werts der Infrastruktur aus. Um eine Kontinuität im Wettbewerb zu gewährleisten, soll daher bei den neuen Leitungen der regulierte Zugang gewährleistet werden. Der Bundesrat soll die gesetzliche Pflicht erhalten, bei Marktversagen auf dem Glasfasernetz zeitgerecht tätig zu werden und diese Zugangsnetze dem bewährten Regulierungsrahmen zu unterstellen. Mit dieser Lösung wird auch dem Investitionsschutz gebührend Rechnung getragen.</p>	<p>Der Breitbandnetzausbau ist in der Schweiz voll im Gang. Jährlich werden dazu Milliardenbeträge investiert. Dies ist das Resultat eines intensiven Infrastrukturwettbewerbs zwischen mehreren Netzanbietern und unterschiedlichen Technologien (xDSL-Netze, Kabel-Netze, Glasfasernetze, Mobilfunknetze). Es gibt dabei kein Marktversagen: Anbieter ohne eigene Netze können die neu gebauten Netze zu attraktiven und kosteneffizienten Bedingungen nutzen. Eine drohende Preisregulierung (regulierter Zugang) der neu gebauten Netze schmälert hingegen die Investitionen und bremst damit den Breitbandausbau in der Schweiz. Dies, weil investitionsbedingte Wettbewerbsvorteile wegereguliert würden. Auch eine asymmetrische Glasfaserregulierung würde den Wettbewerb und den Breitbandausbau erheblich verzerren.</p>
<p>Ex-Officio-Regulation und Toolbox</p>	
<p>Das bestehende Verhandlungsprimat (reine ex-Post-Regulierung) hat in diversen Bereichen versagt. Gerade für kleinere Fernmeldediensteanbieter ist eine erfolgreiche Klage sehr aufwändig, da die Verfahren sehr lange dauern und umfangreiche Ressourcen bedingen, um der marktbeherrschenden Anbieterin juristisch auf Augenhöhe zu begegnen. Durch eine ex-Officio-Regulierung kann der Regulator bei Marktversagen rasch eingreifen und damit im Wettbewerb gleich lange Spiesse schaffen. Zudem sollen dem Regulator zukünftig differenziertere Instrumente als heute zur Verfügung stehen (Toolbox), damit die Eingriffe so sanft wie möglich erfolgen können. Insgesamt wird dadurch die Wettbewerbsposition kleinerer Fernmeldediensteanbieter gestärkt und der Wettbewerb intensiviert.</p>	<p>Der Vergleich mit Europa zeigt deutlich, dass sich die ex-Post-Regulation und das Verhandlungsprimat bewährt und zu einem rascheren Ausbau der Breitbandnetze geführt haben. Das Verhandlungsprimat ist marktnah, da die Verhandlungspartner die jeweils optimale Lösung verhandeln können. Gleichzeitig sind den Möglichkeiten der marktbeherrschenden Anbieterin Grenzen gesetzt, da unzufriedene Verhandlungspartner einfach und unkompliziert bei der ComCom Klage erheben können. Die Verfahren und Regeln wurden in den letzten Jahren durch die zuständigen Instanzen laufend verfeinert und gefestigt. Dadurch herrscht für alle Marktteilnehmer Rechtssicherheit und Investitionssicherheit.</p>
<p>Frequenzhandel und Network-Sharing</p>	
<p>Während der Konzessionsdauer (aktuell bis 2028) besteht zunehmend die Möglichkeit, dass Mobilfunkanbieter über Frequenzen verfügen, die für sie von keinem oder lediglich untergeordnetem Nutzen sind. Umgekehrt könnte der Nutzen bei Dritten (auch in anderen Anwendungsbereichen) um ein Vielfaches höher sein. Mit dem Frequenzhandel bzw. der Möglichkeit der gemeinsamen Frequenznutzung wird der raschen Technologieentwicklung Rechnung getragen und ein effizienter Umgang mit einer knappen Ressource ermöglicht.</p> <p>Aufgrund des raschen Datenwachstums müssen die</p>	<p>2012 wurden die Mobilfunkfrequenzen von der ComCom in einem aufwändigen Auktionsverfahren vergeben. Jede Mobilfunkanbieterin hat gemäss ihren eigenen Prognosen und Geschäftsmodellen die notwendigen Mobilfunkfrequenzen ersteigern können. Diese Vergabe ist eine zentrale Grundlage des erfolgreichen Infrastrukturwettbewerbs im Mobilfunk. Eine Änderung der Spielregeln während der Konzessionsdauer hat zur Folge, dass die Investitionen einzelner Mobilfunkanbieterinnen nachträglich entwertet werden. Zudem besteht die Gefahr, dass mit dem Frequenzhandel kurzfristige Ziele verfolgt werden, was einem nachhaltigen Netzausbau wider-</p>

Mobilfunknetze laufend ausgebaut werden. Neben der NISV stellt die Verfügbarkeit geeigneter Standorte eine einschränkende Ressource dar. Durch ein weitergehendes Network-Sharing wird es möglich sein, die bestehenden Netze ohne zusätzliche bauliche Massnahmen intensiver zu nutzen. Dies führt zu einer besseren Mobilfunkversorgung und gleichzeitig zu einem intensiveren Wettbewerb.

spricht. Auch eine Erweiterung des Network-Sharing ist aus derselben Überlegung nicht notwendig, da damit ebenfalls der Wettbewerb zwischen den Netzen nachträglich beeinflusst wird.

4. Markt und Selbstregulation der Branche lösen Probleme

Die Vorlage enthält verschiedene Anliegen im Bereich des Konsumenten- und Jugendschutzes, die nach Ansicht von asut relevante Probleme oder gesellschaftliche Debatten betreffen. Angesichts der raschen Veränderungen in der Telekombranche ist asut der Ansicht, dass diese Probleme einfacher und effizienter über eine Selbstregulierung gelöst werden können, als über gesetzgeberische Eingriffe. Zudem haben einzelne Themen zwischenzeitlich durch Entwicklungen am Markt an Bedeutung verloren (v.a. Roaming).

4.1. *Transparenz Datenverkehr («Netzneutralität», Art. 12a VE-FMG)*

Gemäss der Vorlage sollen die bestehenden Informationspflichten von Art. 12a FMG ausgedehnt werden. Neu vorgesehen ist insbesondere eine Informationspflicht im Bereich der Netzneutralität. Gemäss Abs. 2 sollen FDA neu öffentlich darüber informieren, wenn sie Informationen bei der Übertragung technisch und wirtschaftlich unterschiedlich behandeln.

Vorab geht asut mit dem Bundesrat darüber einig, dass es keine weitergehende Regeln zur Netzneutralität braucht. Der Wettbewerb zwischen den FDA hat zu einem offenen Internet geführt und die grossen Netzbetreiber der Schweiz – upc cablecom, Sunrise, Salt, Swisscom – haben sich bereits im November 2014 im Rahmen einer Branchenvereinbarung zu diesem offenen Internet bekannt.

Inzwischen ist auch asut der Vereinbarung beigetreten und es steht somit praktisch die ganze Telekommunikationsbranche hinter den darin enthaltenen Verhaltensrichtlinien. Diese Verhaltensrichtlinien wurden per März 2016, nochmals ausgebaut und präzisiert (https://asut.ch/asut/media/bv_verhaltenskodex_mit_asut_201603.pdf?id=153&type=document). Die unterzeichnenden Unternehmen und Verbände verpflichten sich darin u.a. keine Dienste oder Anwendungen zu sperren oder anderswie zu behindern. Weiter enthält der Kodex auch ein Transparenzversprechen über die angewendeten Verkehrsmanagementmassnahmen. Damit wird branchenweit auf freiwilliger Basis die geplante Verankerung der gesetzlichen Informationspflicht gemäss Art. 12 Abs. 2 VE-FMG vorweggenommen. Der Kodex sieht zudem vor, dass die Nutzerinnen und Nutzer bei einer vermuteten Verletzung der Verhaltensrichtlinien eine unabhängige Schlichtungsstelle anrufen können. Die Vereinbarung stellt im Ergebnis somit ein deutliches Bekenntnis der Branche zur Netzneutralität dar.

Neben der neu vorgesehenen Informationspflicht im Bereich der Netzneutralität, sollen die FDA künftig auch vermehrt verpflichtet werden über die Qualität der von ihnen angebotenen Fernmeldedienste zu informieren (Art. 12a Abs. 3 VE-FMG). Gemäss dem Erläuterungsbericht geht es dabei primär um Informationen über die tatsächliche Bandbreite des Internetanschlusses. asut steht solchen Informationspflichten skeptisch gegenüber. Wie der Bundesrat in seinem Fernmeldebericht 2014 auf Seite 14 richtigerweise ausgeführt hat, zeichnet sich der Schweizer Markt gerade im Bereich der Übertragungsraten durch Fairplay aus. Zudem bieten die FDA sowohl den bestehenden als auch den potentiellen Kunden die Möglichkeit, Informationen über die tatsächlich verfügbare Bandbreite an einem konkreten Standort zu erhalten. Statistiken zu durchschnittlich verfügbaren Bandbreiten in bestimmten Regionen oder Orten sind demgegenüber für die Kunden wenig aussagekräftig. Entscheidend ist immer der konkrete Kundenstandort. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass mit solchen Statistiken kein relevantes Kundenbedürfnis angesprochen werden wird.

Ungeachtet diesen grundsätzlichen Bedenken sei an diese Stelle darauf hingewiesen, dass bereits der bestehende Art. 12a Abs. 2 FMG dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, derartige Informationspflichten auf Verordnungsstufe zu erlassen (Vgl. dazu Erläuterungsbericht S. 49).

4.2. *Internationales Roaming (Art. 12abis VE-FMG)*

Die Situation beim Internationalen Roaming hat sich in den letzten Jahren stetig verbessert. So sind die Endkundenpreise kontinuierlich gesunken (seit 2006 um 65%, beim Datenroaming sogar um 95%) und werden weiter sinken. Kunden werden heute bei jedem Grenzübertritt per SMS über Roaming-Gebühren

informiert. Hinzu kommt, dass internationales Roaming zunehmend Bestandteil von Bündelangeboten ist. Ferner haben Kunden im Ausland die Möglichkeit, ihren Sprach- und Datenverkehr über WLAN abzuwickeln oder sie nehmen ein Prepaid-Angebot eines lokalen Anbieters in Anspruch.

All dies hat dazu geführt, dass nur noch 2.3% der bei der Ombudscom eingehenden Beschwerden im Jahr 2014 das internationale Roaming betrafen. Entsprechend hat der Ständerat am 9. März 2015 zwei Motionen zu Roaming abgelehnt. Diese positiven Entwicklungen sprechen gegen einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Wenn in der Diskussion um die Roaming-Preise immer wieder die EU als Beispiel herangezogen wird, die plant, per Mitte 2017 die Roaming-Gebühren weitgehend abzuschaffen, ist zu bedenken, dass die Schweiz im Dienstleistungsbereich und damit bei der Telekommunikation gerade nicht Teil dieses Binnenmarktes ist und europäische Netzbetreiber dazu übergehen, die wegbrechenden Umsätze aus dem europäischen Roaming-Geschäft ausserhalb des Binnenmarktes zu kompensieren.

Davon sind auch die Schweizer Mobilfunkanbieter betroffen, die zudem auf Grund ihrer vergleichsweise kleinen Kundebasis bzw. tiefen Einkaufsvolumen bei Roaming-Verhandlungen einen weiteren Nachteil erfahren. Die heute bestehenden internationalen Preisunterschiede beim Roaming können weitgehend über diese wirtschaftlichen Gegebenheiten erklärt werden. Vor diesem Hintergrund erweist sich die in Art. 12abis VE-FMG vorgeschlagene Delegationsnorm, welche es dem Bundesrat ermöglichen soll, Regelungen zur Vermeidung unverhältnismässig hoher Endkundentarife zu erlassen, nicht als nötig.

4.3. Unerwünschte Werbeanrufe (Art. 45a Abs. 1 VE-FMG)

Unerwünschte Werbeanrufe stellen unbestrittenermassen ein Ärgernis dar, welches in absehbarer Zeit (weitgehend) gelöst werden muss. Dessen ist sich auch die Branche bewusst. Neben den Konsumentinnen und Konsumenten haben auch die FDA ein grosses Interesse daran, solche lästigen Werbeanrufe einzudämmen. Unerwünschte Werbeanrufe führen zu unzufriedenen Kundinnen und Kunden und die Bearbeitung der entsprechenden Beanstandungen verursachen bei den FDA nicht unwesentliche Aufwände.

Ernsthafte Bestrebungen das Problem mittels freiwilligen Massnahmen in den Griff zu bekommen wurden auch bereits initiiert und schreiten gut voran. Im September 2015 fand ein Runder Tisch zu diesem Thema statt. An diesem runden Tisch sind sämtliche relevanten „Stakeholder“ vertreten: Konsumentenschutzorganisationen, FDA, Anbieter technischer Lösungen, das seco und das BAKOM. Die Gespräche wurden und werden im Rahmen von juristischen und technischen Arbeitsgruppen fortgeführt. Als möglicher Lösungsansatz wurde dabei auch die – auf S. 78 des Erläuterungsberichtes des UVEK erwähnte – technische Filterung eingehender unerwünschter Werbeanrufe erörtert und diskutiert. Dieser Lösungsansatz sieht vor, dass mit geeigneter Software mutmasslich unerwünschte Werbeanrufe erkannt und blockiert werden. Solche Filterungen werden seit vielen Jahren erfolgreich zur Bekämpfung von E-Mail-Spam eingesetzt. Wird ein entsprechender Dienst vom Kunden selbst abonniert («Opt-In»-Ansatz), dann dürfte er auch die Interoperabilitätspflicht nicht verletzen und ist daher unter geltendem Recht zulässig. Produkte zur Filterung und Blockierung von unerwünschten Werbeanrufen werden im Übrigen bereits schon von Firmen wie Netplus erfolgreich angeboten (Vgl. dazu: <http://www.netplus.ch/en/telephonie/simple/the-shield-614>).

asut unterstützt diese Vorgehensweise und wurde im März 2016 zur Teilnahme am Runden Tisch eingeladen, um diese Lösung mitzutragen. asut ist zuversichtlich, dass solche technischen Konzepte im Verbund mit weiteren begleitenden Massnahmen das Problem der lästigen Werbeanrufe zeitnah eindämmen können. Entsprechend ist eine Regulierung in diesem Bereich – welche notabene auf die exakt gleichen Massnahmen abzielt – nicht notwendig.

4.4. Kinder- und Jugendschutz (Art. 46a VE-FMG)

Auch im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes ist asut der Auffassung, dass in der Vorlage wichtige gesellschaftliche Anliegen adressiert werden. Aufgrund einer umfassenden und funktionierenden Selbstregulation, erscheint jedoch eine Gesetzesrevision auch hier weder notwendig noch angezeigt.

Im Jahre 2008 lancierten die führenden Telekommunikationsanbieter upc Cablecom, Orange (heute Salt), Sunrise und Swisscom unter dem Patronat der asut eine Brancheninitiative für verbesserten Jugendmedienschutz in den Neuen Medien. Vor dem Hintergrund der rasanten Entwicklung von Medienangeboten und deren Nutzung sahen sich die Beteiligten nicht nur in der Pflicht, die gesetzlichen Vorschriften im Bereich des Jugendmedienschutzes lückenlos einzuhalten, sondern sich darüber hinausgehende, freiwillige Massnahmen verbindlich aufzuerlegen.

Durch den Austritt von Sunrise, Cablecom und Orange (heute Salt) aus der asut lockerte sich die vormals

enge Zusammenarbeit in diesem Bereich. Entsprechend stellte auch der Forschungsbericht, der im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien zur aktuellen Selbstregulierungsmassnahmen erstellt wurde und der in den Abschlussbericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015 eingeflossen ist, Mängel im Bereich der Selbstregulation fest. asut, ihre Mitglieder sowie weitere FDA haben diese teilweise nicht unberechtigte Kritik ernst genommen und umgehend die Arbeiten zur Ausarbeitung einer neuen und verbesserten Brancheninitiative an die Hand genommen. Um die verschiedenen Erwartungen und Vorstellungen einer umfassenden Branchenregulation wirksam aufnehmen zu können, wurden u.a. auch Diskussionen mit Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung, dem BAKOM sowie mit NGO's und Repräsentanten aus der nationalen Politik geführt. Dieses Vorgehen und die Diskursbereitschaft der Telekommunikationsbranche wurden allseits begrüsst.

Als Ergebnis dieser Gespräche enthält die neu aufgelegte Initiative nunmehr zahlreiche Massnahmen, welche die in Art. 46a Abs. 1 VE-FMG vorgesehenen Regulierungsmassnahmen obsolet erscheinen lassen. Erheblich verbessert wird vorab die Kinder- und Jugendmedienschutzberatung an den Kundendienstleistungen. Neben dem zur Verfügung stellen von Informationen zum Thema Jugendmedienschutz auf den jeweiligen Websites werden gemeinsame Kommunikationsunterlagen erarbeitet, die den Erziehungsberechtigten bei den Vertragsabschlüssen zur Verfügung gestellt werden. Diese enthalten sämtliche Informationen zu den verschiedenen Kinder- und Jugendschutzmassnahmen sowie Tipps und Tricks für die Medienerziehung im Familienalltag.

Zu den Kinder- und Jugendschutzmassnahmen der Initianten zählen sodann die Bereitstellung kostenloser Informationen zur Förderung der Medienkompetenz von Jugendlichen, Eltern, Erziehenden und Lehrpersonen auf allen Kanälen sowie die Ernennung eines Jugendmedienschutzbeauftragten. Auf Wunsch der Branche soll die neu aufgelegte Brancheninitiative auch einer externen Umsetzungskontrolle und Evaluation unterliegen. Damit nähert sich der Ansatz einer Co-Regulation.

asut und die vier grossen FDA haben sich über den Inhalt der neu aufgelegte Brancheninitiative inzwischen verständigen können. Insbesondere Salt, Sunrise und upc cablcom bekennen sich auch ohne asut-Mitgliedschaft zur Umsetzung der asut-Brancheninitiative. Das Bundesamt für Sozialversicherung wurde von der asut entsprechend informiert und es ist davon auszugehen, dass die neue Vereinbarung bis spätestens Ende Mai 2016 in Kraft treten wird.

Bezüglich der geplanten Sperrverpflichtung von Internetseiten gemäss Art. 46a Abs. 2 VE-FMG kann festgehalten werden, dass diese Massnahme bereits seit vielen Jahren umgesetzt wird. Nach Ansicht von asut funktioniert die Zusammenarbeit mit der KOBIK sehr gut, weshalb auch unter diesem Titel kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ausgewiesen ist

5. Weitere untergeordnete Revisionspunkte

5.1. Pflicht, Bündelangebote auch einzeln anzubieten (Art. 12 Abs. 1 VE-FMG)

Neu sollen sämtliche FDA verpflichtet werden, die in einem Bündel enthaltenen Dienste ihren Kundinnen und Kunden künftig auch einzeln anzubieten. Begründet wird die neue Regulierung damit, dass es viele Konsumentinnen und Konsumenten störe, dass sie teils Dienste beziehen müssen, die sie nicht wollen (Erläuterungsbericht S. 18 f.).

Nach Ansicht von asut liesse sich ein solcher Eingriff in die Produktgestaltungsfreiheit der FDA nur rechtfertigen, wenn ein schwerwiegendes Marktversagen ausgewiesen wird. Davon kann vorliegend jedoch keine Rede sein und auch im erläuternden Bericht fehlen Hinweise auf entsprechende Marktanalysen. Weder wurden repräsentative Kundenbefragungen durchgeführt noch wurde analysiert, ob die erwähnten Dienste tatsächlich nur im Bündel erhältlich sind.

In Tat und Wahrheit sind im Markt heute Kommunikationsdienste auch einzeln erhältlich und die Kunden werden keineswegs „gezwungen“, nur Bündelprodukte in Anspruch zu nehmen. Gerade das im Erläuterungsbericht gewählte Beispiel des Internetdienstes zeigt, dass es eine derartige Pflicht nicht braucht, weil es durchaus möglich ist, lediglich einen Internetanschluss zu beziehen. Sunrise, Green oder Swisscom – um nur einige Beispiele zu nennen – bieten Internetanschlüsse ohne TV an¹. Aber auch TV- oder Festnetztelefonangebote sind heute im Markt einzeln erhältlich².

¹ Vgl. u.a. unter : <https://www.swisscom.ch/de/privatkunden/internet/angebote/internet-50.html> oder <http://www.green.ch/de-ch/internet-telefon-tv/internet/greeninternetcomfort.aspx>

² Vgl. u.a. unter: <http://www.upc-cablecom.ch/de/fernsehen/produkte/>, <http://www.quickline.ch/tvradio/digital-tv/> oder <https://www.swisscom.ch/de/privatkunden/festnetz/anschluesse-tarife/grundversorgung.html>

Unzutreffend sind zudem die Behauptungen, wonach Haushalte Dienstleistungen, die sie nicht möchten, potenziell mitbezahlen müssten (Vgl. Erläuterungsbericht S. 106). In der Regel können nämlich Bündelprodukte aufgrund von Verbundsvorteilen günstiger angeboten werden als separate Produkte (Vgl. Erläuterungsbericht S 37). Entsprechend muss auch der Kauf dieser separaten Produkte teurer sein als der Kauf dieser Produkte im Bündel.

Im Ergebnis ist der geplante Markteingriff unbegründet und würde zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, was in aller Regel zum Nachteil der Konsumenten ist. Für den Fall, dass der Wettbewerb aber gleichwohl nicht spielen sollte, sieht bereits der geltende Art. 12 FMG ein Verbot für marktbeherrschende Anbieterinnen vor, ihre Dienste ausschliesslich in Bündeln anzubieten. Der Eingriff in die Produktegestaltungsfreiheit weiterer Unternehmen ist demgegenüber abzulehnen. Letztlich ist auch nicht einzusehen, weshalb Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, bestehende Kundenbedürfnisse nicht abdecken sollten. Besteht ein relevantes Bedürfnis an Einzelprodukten wird es vielmehr auch immer ein entsprechende Angebote im Markt geben.

5.2. Verzeichnisse (Art. 12d, Art. 21 VE-FMG)

Im Bereich der Verzeichnisdienste sollen die FDA gemäss dem Wortlaut von Art. 21 VE-FMG neu verpflichtet werden, *sämtliche* Verzeichnisdaten ihrer Kundinnen und Kunden zu kostenorientierten Preisen an Anbieterinnen von Diensten, die auf den Verzeichnisdaten beruhen zugänglich zu machen. Diese Pflicht besteht heute einzig für den regulierten Mindestinhalt gemäss Art. 11 FDV. Weiter wird in Art. 12d VE-FMG neu statuiert, dass die Kundinnen und Kunden frei entscheiden können, welche der sie betreffenden Daten veröffentlicht werden sollen.

Für asut bleibt unklar, was für Auswirkungen diese Anpassungen für die FDA haben würden. Sollen neu die FDA verpflichtet werden Verzeichnisse nach der Wahl der Kundinnen und Kunden anzubieten? Müsste der Zugang zu sämtlichen potentiellen Verzeichnisdaten auch dann gewährt werden, wenn die FDA selbst kein Verzeichnis veröffentlicht? In den Erläuterungen sucht man vergeblich nach Antworten zu diesen Fragen. Vielmehr wird nur sehr allgemein von wenig restriktiven Transparenzmassnahmen mit geringen Kostenfolgen für die betreffenden FDA gesprochen. Gemäss den Wortlauten von Art. 12d und Art. 21 VE-FMG scheint jedoch ein nicht unerheblicher Markteingriff zulasten der FDA geplant zu sein. Davon profitieren würden offensichtlich primär die Verzeichnisdiensteanbieter. Inwiefern mit diesen Änderungen die Transparenz gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten verbessert wird, bleibt demgegenüber offen.

Im Ergebnis erscheint es nicht angezeigt, am heutigen System grundlegende Anpassungen vorzunehmen. Die vorgeschlagenen Änderungen führen vielmehr einzig zu mehr Rechtsunsicherheit.

5.3. Notrufdienste (Art. 20 VE-FMG)

Im Bereich der Notrufdienste wird eine mögliche Ausdehnung der Regulierung auf Dienste ausserhalb des öffentlichen Telefondienstes vorgeschlagen. asut lehnt eine solche Regulierung auf Vorrat ab. Der öffentliche Telefondienst bleibt bis auf Weiteres das wichtigste Hilfsmittel bei einem Notruf und dessen Lokalisierung. Der öffentliche Telefondienst steht weiterhin praktisch sämtlichen Bevölkerungsgruppen via Endgerät zur Verfügung und dies unabhängig davon ob über Smartphones zunehmend auch neue Dienste genutzt werden.

Die Regulierungsandrohung auf weitere Dienste ist vor diesem Hintergrund unnötig und gefährdet Innovationen in diesem Bereich. Diese neuen Dienste (z.B. Rega-App) haben sich im Wettbewerbsumfeld entwickelt was durchaus zu begrüssen ist. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese positive Entwicklung mit einer Regulierungsandrohung (allenfalls inkl. Preisregulierung) nunmehr ohne Not gefährdet werden soll.

5.4. Mitbenutzung Infrastruktur (Art. 35b und 36a VE-FMG)

Neu sollen sämtliche bestehenden Infrastrukturen oder Anlagen, die für die Erstellung oder für den Ausbau von Fernmeldenetzen geeignet sind, zwingend zugänglich gemacht werden. Dies ganz unabhängig davon, wer diese Anlage betreibt bzw. im Eigentum hat. Aus Sicht der asut sind diese Regelungen zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht mehr notwendig. Der von der ComCom geleitete Runde Tisch Glasfasernetze hat zu einem breit akzeptierten Ausbaumodell für Glasfasernetze geführt (4-Faser-Modell), welches den mehrfachen Ausbau der Gebäude vermeidet und gleichzeitig den Infrastrukturwettbewerb ermöglicht. Basierend darauf wurden mit Vertretern der Hauseigentümerverbände und der Immobilienwirtschaft entsprechende Standard- und Musterverträge erstellt, die sich im Markt etabliert haben. Daher besteht hier kein Handlungsbedarf mehr.

Im Bereich der Kabelkanalisationen von Energieversorgungsunternehmen stellt der erzwungene Zugang

zudem einen schweren Eingriff dar mit unvorhersehbaren Folgen in Bezug auf die Stromversorgung, Sicherheit und Netzkosten. Schliesslich bergen die Begriffe «wirtschaftlich zumutbar», «technisch vertretbar» und «wichtige Gründe» viel Unsicherheitspotential, was die Rechtssicherheit vermindert. Zudem wird durch diese Vorgabe eine langfristige Planung der Energieversorgungsunternehmen erschwert und damit der Betrieb und Unterhalt wesentlich erschwert oder verteuert. Diesbezüglich muss daher die ECom einbezogen werden.

5.5. Sicherheit und Verfügbarkeit von Netzen und Diensten (Art. 48a VE-FMG)

Zum Schutz von Gefahren und zur Vermeidung von Risiken soll der Bundesrat neu die Kompetenz erhalten, auf Verordnungsstufe Bestimmungen über die Sicherheit von Informationen sowie von Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten zu erlassen. asut anerkennt, dass leistungsfähige und sichere Infrastrukturen und Dienste für die Wirtschaft und Gesellschaft vital sind. Gleichwohl ist ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf nicht ausgewiesen.

Vorab erlaubt asut darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat im Bedarfsfall bereits gestützt auf den geltenden Art. 48a FMG technische und administrative Vorschriften für die Sicherheit und Verfügbarkeit der Fernmeldeinfrastrukturen und -dienste erlassen kann. Gemäss der Botschaft des Bundesrates zum damaligen Gesetzesentwurf sollte mit dieser Vorschrift den Sicherheitsinteressen in der Telekommunikation Rechnung getragen werden. Diese Kompetenznorm erscheint somit ausreichend.

Ein Ausbau der Regulierung im Bereich der Sicherheit und Verfügbarkeit ist aber auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil der bislang gewährte unternehmerische Handlungsspielraum in der Schweiz zu sehr leistungsfähigen, hoch verfügbaren und sicheren Diensten und Infrastrukturen geführt hat. Die Schweiz verfügt über eine der weltbesten Infrastrukturen. Die auf freiwilliger Basis erfolgte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren kann zweifelslos als gut funktionierend bezeichnet werden. Dazu trägt auch die asut bei. Themen rund um die Sicherheit und Verfügbarkeit von Diensten und Netzen bilden einen wichtigen Bestandteil der Verbandstätigkeit in den verschiedenen Fachgremien. Sodann liegt es auch im ureigenen Interesse jedes einzelnen Unternehmens, seinen Kundinnen und Kunden sichere und gut verfügbare Dienste anzubieten um im Wettbewerb bestehen zu können.

Im Ergebnis handelt es sich bei Art. 48a VE-FMG um eine unnötige Regulierung auf Vorrat. Der bereits vorhandene Regulierungsspielraum musste bisher nicht ausgenützt werden. An dieser Ausgangslage hat sich nach Ansicht von asut nichts geändert.

5.6. Weitere Revisionspunkte

Die Gesetzesvorlage enthält ausserdem eine Vielzahl von Änderungen, die nicht grundsätzlich unberechtigt erscheinen, die aber letztlich zu unbedeutend sind um eine Revision zu rechtfertigen. Es handelt sich dabei zu einem grossen Teil um formelle und redaktionelle «Aufräumarbeiten» welche sich im Rahmen einer Gesetzesrevision zwangsläufig ergeben. In weiteren Fällen werden bisherige Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesstufe gehoben. Im Rahmen dieser Stellungnahme verzichtet asut auf eine Kommentierung dieser Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung.

6. Abschliessende Beurteilung

Das Revisionsvorhaben zum FMG umfasst ein breites Spektrum an Änderungen. Eine Anpassung der Zugangsregulierung oder des Regulationisregimes trägt aus Sicht der asut zum jetzigen Zeitpunkt das Risiko einer Fehlregulierung mit negativen Auswirkungen auf die Telekomversorgung und die Schweizer Wirtschaft. Da zudem zu vielen weiteren meist unbestrittenen Anliegen entweder die Branche mit Selbstregulierungen oder der Markt bereits Lösungen gefunden haben, sieht die asut keine Notwendigkeit, das FMG zu revidieren. Wir fordern den Bundesrat daher auf, von der geplanten Revision des FMG abzusehen.

Wir bitten Sie um eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident