

BAKOM	
30. MAI 2006	
RECHT	
REP	
ST	
NR	
TO	K 76 / 6, 10883
ZF	
FM	



EINSCHREIBEN
 Bundesamt für Kommunikation BAKOM
 Herr Peter Fischer
 Stv. Direktor
 Zukunftstrasse 44
 2501 Biel

Hagenholzstrasse 20/22
 Postfach
 8050 Zürich
 Telefon +41 58 777 69 98
 Fax +41 58 777 69 99
 stephan.kratzer@sunrise.net
 www.sunrise.ch

Zürich, 29. Mai 2006

Änderung der Grundversorgungsbestimmungen in der Fernmeldedienstverordnung: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Fischer
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Datum vom 28. Februar 2006 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Vernehmlassung zum Änderungsentwurf der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) betreffend die Grundversorgung eröffnet. Wir danken Ihnen zur Möglichkeit der Stellungnahme und erlauben uns, Ihnen fristgerecht unsere Position zu den revidierten Bestimmungen über die Grundversorgung darzulegen.

Ergänzend möchten wir auf das Positionspapier von sunrise, Orange, Cablecom und Swisscom bezüglich der Neuausschreibung der Grundversorgung für Telekommunikationsdienste ab 2008 verweisen, welches Ihnen am 23. September 2005 und in einer überarbeiteten Fassung im Mai 2006 zugestellt wurde.

1 Grundsätzliches

In den einleitenden Kapiteln des Berichts wird sehr treffend festgehalten, dass die Grundversorgung eine Art Sicherheitsnetz darstellt, welches nur dann zum tragen kommt, wenn der Wettbewerb nicht spielt und der Markt daher die politisch erwünschte Versorgung nicht erreicht. Falls die politisch erwünschte Versorgung nur in „Einzelfällen“ nicht erreicht wird, wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht eine individuelle Lösung im Sinne einer Subjekthilfe einer umfassenden Grundversorgungsregulierung zu überlegen und daher anzustreben.

Für die Überprüfung und/oder Anpassung der Grundversorgung im Bereich der Kommunikationsdienste müssen sachliche und überprüfbare Kriterien definiert werden. Diese spezifischen Messzif-

fern, die vom Bundesrat nun festgelegt wurden¹, sollen als Grundlage für die Beurteilung des Umfangs der Grundversorgung dienen und bei der Beurteilung helfen, ob ein bestehender Dienst aus der Grundversorgungspflicht gestrichen oder ob ein neuer Dienst aufgenommen werden soll. Wichtig ist dabei, dass diese Kriterien konsequent und auf alle zur Diskussion stehenden Dienste angewendet wird und nicht politische Überlegungen herangezogen werden, um ein Wunschresultat zu konstruieren. Falls der Dienst breit verfügbar ist, die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Leistungserbringung unverhältnismässig hohe Kosten verursachen würde und durch die Streichung aus der Grundversorgung keine sozialen Nachteile entstünden, müsste die Aufhebung der Versorgungspflicht dieses spezifischen Dienstes die Konsequenz sein.

Die sachlichen und überprüfbaren Kriterien müssen konsequent angewendet werden und bilden die objektive Basis für die daraus resultierende Schlussfolgerung. Es kann nicht sein, dass die einzelnen Beurteilungen der Kriterien klar ergeben, dass die Voraussetzungen zur Aufnahme eines Dienstes in die Grundversorgung nicht erfüllt sind, in der anschliessenden Schlussfolgerung die Ergebnisse aber verworfen werden und mit politischen Argumenten ein abweichender Entschluss herbeigeführt wird. Die objektive und überprüfbare Herleitung würde umgestossen und durch eine subjektive und nicht überprüfbare Wahrnehmung ersetzt, was letztlich zu Wettbewerbsverzerrungen führen würde, was aus volkswirtschaftlicher Sicht abzulehnen ist.

sunrise begrüsst den Entscheid, den Mobilfunk nicht in Grundversorgungspflicht aufzunehmen. Die Unverzichtbarkeit und die Schutzwürdigkeit des Dienstes sind nicht gegeben. Der Wettbewerb spielt und hat dazu geführt, dass Mobilfunkdienste landesweit und in sehr guter Qualität zur Verfügung stehen. Durch eine Grundversorgungsregulierung könnte weder eine Verbesserung der Verfügbarkeit noch der Dienstleistungsqualitäten erreicht werden.

2 Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 19 Abs. 1 Bst. a (Telefax)

Der Bundesrat hat die Dienste „Öffentliche Sprechstellen“ und „Telefaxverbindungen“ dahingehend geprüft, ob sie aus der Grundversorgung gestrichen werden können. Er ist zum Schluss gekommen, dass sie aufgrund von besonderer politischer Bedeutung und nicht aufgrund der objektiven Analyse der Prüfkriterien dem Universaldienst unterstellt bleiben sollen.²

Die Mehrheit der Bevölkerung ist ohne den Dienst Telefaxverbindungen nicht vom gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen. Die Marktdurchdringung liegt schätzungsweise bei tiefen 16% und nimmt stetig ab, der Wettbewerb ist genügend und Alternativen zu Telefaxverbindungen sind vorhanden (z.B. E-Mail). Zu all diesen Erkenntnissen gelangt auch der Bundesrat bei seiner Analyse.³ Und doch werden die Telefaxverbindungen nicht aus der Grundversorgung gestrichen und zwar einzig, weil es noch KMU und Hotels gibt, die ohne Telefax in ihrer wirtschaftlichen Aktivität behindert wären und weil Polizeiorgane über eine möglichst grosse Auswahl an Kommunikationswege verfügen sollten.

Es wird aber bei jedem Fernmeldedienst gewisse Bevölkerungsgruppen geben, die auf den Dienst angewiesen sind oder zumindest einen Zusatznutzen daraus ziehen können. Das bedeutet aber nicht, dass der Staat deshalb ein übergeordnetes Interesse hat, diesen Dienst für alle verfügbar zu

¹ Ziff. 3.2.1 und 3.3.1 Bericht FDV

² Ziff. 4.2 c, Bericht FDV

³ Ziff. 4.3 b, Bericht FDV

machen. Insbesondere wenn der Dienst bereits flächendeckend angeboten wird und Wettbewerb vorhanden ist – wie dies im Falle der Telefaxverbindungen der Fall ist.

Die sachliche Anwendung der Prüfkriterien ergibt, dass Telefaxverbindungen aus der Grundversorgung gestrichen werden müssten.

Antrag

Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 Bst. a FDV ist wie folgt zu ändern (durchgestrichen):

„[...] sowie Telefaxverbindungen ermöglicht.“

Art. 19 Abs. 1 Bst. b (Zusatzdienste)

Die vorgeschlagene Streichung gewisser Zusatzdienste ist sinnvoll, jedoch nicht genügend. Ebenfalls aus dem Katalog der Verpflichtungen der Grundversorgungskonzessionärin zu streichen sind die Gebühreninformationen. Auch wenn ein solcher Dienst aus Konsumentensicht nützlich erscheint, entspricht er nicht mehr dem technologischen Fortschritt. Diese Regelung ist auf die heute noch eingesetzte analoge und digitale Technologie (ISDN) zugeschnitten, jedoch lässt sie den technologischen Fortschritt und dessen Konsequenzen unbeachtet, die die Erfüllung dieser Vorschrift zumindest teilweise verunmöglichen. Mit Blick auf neue Technologien wie VoIP oder Glasfaserkabel wäre eine Implementierung der Gebühreninformation mit sehr hohen finanziellen Aufwendungen verbunden, die entsprechend die Entwicklung beeinträchtigen oder gar verhindern würde. Mit dem allgemeinen Preiszerfall von Telefongesprächsgebühren, der weiten Verbreitung von anbieterspezifischen Preisplänen mit Sonderrabatten und Inklusivminuten, welche bereits heute nicht korrekt angezeigt werden können, und der Tendenz zu Pauschalgebühren in IP-Netzen macht eine Gebührenanzeige je länger je weniger Sinn. Die Grundversorgungsverpflichtung sollte den Technologiewandel nicht bremsen, weshalb technologiespezifische Verpflichtungen wie die Gebühreninformation zu streichen ist.

Ein möglicher Grund für Gebühreninformationen könnten Anrufe auf Mehrwertdienste sein. Aufgrund von mittlerweile neu eingeführten Tarifmodellen erfolgt hier die Verrechnung mit einer zeitlichen Verzögerung. Eine unmittelbare Gebührenanzeige ist deshalb aus technischen Gründen nicht möglich. Für Anschlüsse, die eine Weiterbelastung erfordern, ist es deshalb bereits heute sehr empfehlenswert, Sperrsets für Anrufe auf Mehrwertnummern einzurichten. Diese Sperrsets werden seit dem 1. Dezember 2003 auf Antrag der Kunden kostenlos eingerichtet.

Der Zusatzdienst Anrufumleitungsdienst ist tatsächlich kein Dienst mehr, der nötig ist, damit jede Bürgerin und jeder Bürger am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann. Der Dienst kann aus der Grundversorgungspflicht gestrichen werden.

Antrag

Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 Bst. b FDV ist wie folgt zu ändern (durchgestrichen):

„Zusatzdienste: Bereitstellen der Gebühreninformationen und Sperren abgehender Verbindungen.“

Art. 19 Abs. 1 Bst. d (Verzeichnisse)

sunrise begrüsst die Absicht, diesen Dienst aus der Grundversorgung zu streichen, da er nicht für eine Mehrheit der Bevölkerung unverzichtbar ist.

Art. 19 Abs. 1 Bst. e (öffentliche Sprechstellen)

Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass die öffentlichen Sprechstellen aufgrund der besonderen politischen Bedeutung und nicht aufgrund der objektiven Analyse der Prüfkriterien der Grundversorgungspflicht unterstellt bleiben sollen.⁴ Den Erwägungen ist insofern zuzustimmen, als dass öffentliche Sprechstellen kaum mehr genutzt werden. Der Anteil der Gesprächsminuten aus öffentlichen Sprechstellen liegt gemessen am Gesamtvolumen im Festnetz bei lediglich einem Prozent. Der rasante Wachstum und die starke Verbreitung des Mobilfunks haben dazu geführt, dass öffentliche Sprechstellen für keine klare Mehrheit der Bevölkerung ein unverzichtbarer Dienst mehr darstellen. Die ungenügende Marktdurchdringung spricht eindeutig für ein Streichen aus der Grundversorgungspflicht. Aufgrund des fehlenden Bedürfnisses nach diesem Dienst ist das Argument, dass der fehlende Wettbewerb für den Erhalt in der Grundversorgungspflicht spricht, nicht stichhaltig. Ohne Marktbedürfnis braucht es auch keinen Wettbewerb. Der Bundesrat argumentiert einzig mit der Unverzichtbarkeit des Dienstes für Hilfe suchende Kinder und Jugendliche, die anonym bleiben möchten und für das Absetzen eines Notrufs. Hier handelt es sich aber um eine sehr kleine Bevölkerungsgruppe. Hilfe suchende Kinder und Jugendliche können sich grundsätzlich per Festnetztelefon oder Mobiltelefon an den Notruf für Kinder wenden. Wenn ein Anruf von einem Festnetztelefon oder von einem Mobiltelefon aus gemacht wird, besteht zudem die Möglichkeit, in absoluten Notfällen gewisse Rückschlüsse auf den Standort zu tätigen. Für die Notrufe auf die Kinderhilfe 147 wird zurzeit von den Mobilfunkanbieterinnen keine Gebühr erhoben. Für die Jugendlichen ist deshalb mittlerweile der „Griff zum Mobiltelefon“ nahe liegender als der „Gang zum nächsten Publifon“.

Öffentliche Sprechstellen verursachen in erster Linie hohe Defizite und damit hohe Kosten für die Grundversorgung. Für eine Aufrechterhaltung dieser Leistung im Rahmen der Grundversorgung muss diesen Kosten der soziale Nutzen für die Allgemeinheit (und nicht nur für eine kleine Bevölkerungsgruppe) gegenüber gestellt werden. Auch wenn der Dienst für einige sozial schwache Gruppen der Gesellschaft in gewissen Situationen einen Zusatznutzen darstellt, kann dieser die Zusatzkosten niemals aufwiegen.

Sollten einzelne politische Gemeinden ein Bedürfnis nach öffentlichen Sprechstellen haben (z.B. um Notrufdienste flächendeckend sicherzustellen), die der Markt nicht bereitstellt, könnte die entsprechende Gemeinde öffentliche Sprechstellen bei einer Anbieterin bestellen und sie für ihre Auf-

⁴ Ziff. 4.2 c, Bericht FDV

wendungen direkt abgelden (analog Eisenbahngesetz). Dies würde zu einem nachfragegerechten Preis führen sowie die Kosten transparent wiedergeben.

Antrag

Art. 19 Abs. 1 Bst. e FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 19 Abs. 1 Bst. f (Dienste für Hörbehinderte)

Gemäss Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG muss die Grundversorgungskonzessionärin dafür sorgen, dass die Grundversorgungsdienste auch von Menschen mit Behinderungen problemlos genutzt werden können. Es mag sein, dass der SMS-Vermittlungsdienst und der Auskunft- und Vermittlungsdienst für Menschen mit Behinderungen unverzichtbare und schutzwürdige Dienste mit klar identifizierbaren sozialen Vorteilen darstellen. Bei diesen Behinderungsdiensten handelt es sich in ihrem Wesen aber um keine Fernmeldedienste, sondern um spezialisierte Call Center Dienstleistungen, mithin ein komplett anderes Kerngeschäft, als es Fernmeldediensteanbieterinnen betreiben. Die sozialen Dienste können deshalb unabhängig von den Fernmeldediensten separat ausgeschrieben und von der Institution, welche den Zuschlag erhält (z.B. die Stiftung PROCOM), direkt angeboten werden.

Antrag

Art. 19 Abs. 1 Bst. f FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 19 Abs. 1 Bst. g (Dienste für Sehbehinderte und Personen mit beschränkter Mobilität)

Auch die Erweiterung des Verzeichnis- und Vermittlungsdienstes für Sehbehinderte auf Personen mit eingeschränkter Mobilität erweist sich als unnötig, da kein entsprechendes Bedürfnis einer Sicherstellung solcher Dienste durch die Grundversorgungspflicht besteht. Die Invalidenversicherung stellt der Zielgruppe dieser Bestimmungen bereits spezifische Endgeräte zur Verfügung, welche unabhängig von der Behinderung bedient werden können. Dadurch ist bereits ein gleichwertiger Zugang zu sämtlichen Telefoniedienstleistungen auch für Personen mit eingeschränkter Mobilität gewährleistet. Um aufwändige und sensible Prüfprozesse zu vermeiden, müsste die Zielgruppe im Minimum genauer umschrieben werden. Je nach Behinderung ist die Nutzung von Fernmeldediensten nur teilweise oder gar nicht eingeschränkt (z.B. bei Gehbehinderung).

Antrag

Art. 19 Abs. 1 Bst. g FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 20 Abs. 2 Bst. c (Anschluss)

Neu sollen Breitbanddienste in die Grundversorgung aufgenommen werden. Jedoch schreibt der Bundesrat bereits in der Einleitung der Bewertung aufgrund der Aufnahmekriterien, dass die Analyse des Marktes ein „gemischtes Bild“⁵ ergebe. Dieses gemischte Bild lässt sich aber verhindern, wenn die Prüfkriterien, die auch der Bundesrat bezieht, sachlich angewendet werden und so ergibt sich ein klares Bild, das eindeutig gegen die Aufnahme von Breitbanddiensten in die Grundversorgung spricht.

Der Bundesrat hält sehr treffend fest, dass „Der Breitbandanschluss zwar ein komfortabler, aber noch nicht ein grundlegender Dienst ist, ohne den man völlig vom wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen wäre.“⁶ Zudem ist festzuhalten, dass auch mit einem analogen oder ISDN-Anschluss eine Internet-Datenverbindung hergestellt werden kann und diese beiden Anschlussarten bereits Gegenstand der Grundversorgungspflicht sind. Die Bandbreite mag zwar ungenügend sein, um „online gaming“ oder „music download“ zu betreiben, doch stellt dies sicher keinen unverzichtbaren Dienst dar, der für die Teilnahme am sozialen Leben unabdingbar ist. Das Kriterium der Unverzichtbarkeit und der Schutzwürdigkeit des Dienstes ist somit eindeutig nicht erfüllt. Ob das Kriterium in Zukunft erfüllt sein wird, ist fraglich und zur Zeit objektiv nicht feststellbar. Der Bundesrat hat bei der nächsten periodischen Prüfung der Grundversorgung wieder die Möglichkeit, dieses Kriterium erneut zu beurteilen und gegebenenfalls zu einem anderen Ergebnis zu kommen.

Auch erreicht die Marktdurchdringung den vom Bundesrat gesetzten Schwellenwert von 60% nicht und im Moment ist völlig offen, ob dieser Schwellenwert irgendwann in Zukunft erreicht werden wird. Es ist reine Spekulation, wann und ob dieser Schwellenwert überschritten wird. Die durch eine flächendeckende Breitbandversorgung verursachten Kosten sind erheblich und damit ist auch das Kriterium der „erträglichen Kosten“ nicht erfüllt.

Die Aufnahme des Breitbandanschlusses in die Grundversorgung würde zu keinem „Klaren sozialen Vorteile für die Gesellschaft“ führen, insbesondere wenn die allfälligen Vorteile den erheblichen Kosten der flächendeckenden Versorgung gegenübergestellt werden.

Dass das Aufnahmekriterium des fehlenden Wettbewerbs nicht erfüllt ist, erkennt der Bundesrat korrekt.

Das Kriterium der fehlenden Alternativen erachtet der Bundesrat als teilweise erfüllt. Es wird das Beispiel „Video on Demand“ angeführt. Dieser Service kann mit einem schmalbandigen Internetzugang, welche flächendeckend zur Verfügung stehen, nicht genutzt werden. Es stellt sich die Frage, ob die Nutzung solcher breitbandigen Anwendungen heute für die Bevölkerung unverzichtbar ist, um am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Durch eine sachliche und objektive Prüfung dieser Frage kommt man zweifelsohne zu einer negativen Antwort. Solche Anwendungen werden heute zum einen nur beschränkt angeboten und das nicht sehr grosse Angebot wird entsprechend nur von einer kleinen Bevölkerungsgruppe genutzt. Auch dieses Kriterium ist nicht erfüllt.

In Übereinstimmung mit dem Bundesrat sind nur zwei von acht Kriterien vollständig erfüllt (Verfügbarkeit und Technologieneutralität). Dennoch kommt der Bundesrat unter Berücksichtigung „zukünftiger Entwicklungen“ und der zu erwartenden „steigende Nachfrage nach breitbandigen Internetanschlüssen“ zu einem anderen Schluss⁷. Zukünftige Entwicklungen sind aber nicht objektiv feststellbar und eine „steigende Nachfrage“ bedeutet nicht, dass eine Aufnahme in die Grundversorgung zwingend ist. Es handelt sich folglich nicht um eine sachliche Schlussfolgerungen, son-

⁵ Ziff. 3.3.2 b, Bericht FDV

⁶ Ziff. 3.3.2 b, Bericht FDV

⁷ Ziff. 3.3.2 c, Bericht FDV

dern um einen rein politischen Entscheid, der im Widerspruch zu den aufgestellt Aufnahmekriterien steht.

Antrag

Art. 20 Abs. 2 Bst. c FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 22a (Gebühreninformation)

Da die Gebühreninformation in Art. 19 Abs. 1 Bst. b zu streichen ist, entfällt auch die Notwendigkeit von Art. 22a.

Antrag

Art. 22a FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 26 (Preisobergrenzen)

Infolge der von sunrise beantragten Streichung der Breitbanddienste aus der Grundversorgung (Art. 20 Abs. 2 Bst. c FDV) erübrigt sich auch die Einführung einer entsprechenden Preisobergrenze.

Antrag

Art. 26 Ab. 1 Bst. a Ziffer 4 FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 32 (Übermittlung der Gebühreninformationen)

Wenn - wie von sunrise beantragt - auf den Zusatzdienst „Bereitstellen der Gebühreninformationen“ verzichtet wird, wird auch Art. 32 obsolet.

Antrag

Art. 32 FDV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 33ff (Finanzierung)

Grundversorgungsdienste, welche als solche identifiziert sind, werden definitionsgemäss nicht im Wettbewerb erbracht; sei es wegen zu tief regulierter Preise oder zu hohen Erschliessungs- bzw. Investitionskosten. In diesem Fall müsste entweder der betreffende Kunde finanziell begünstigt (Subjekthilfe) oder die verpflichtete Konzessionärin für die ungedeckten Versorgungslasten entschädigt werden (Objekthilfe). Aus ökonomischer Sicht ist die Subjekthilfe der Objekthilfe eindeutig vorzuziehen.

Da es sich bei der Grundversorgung um einen „Service Public“ handelt, sollte der den Dienst nachfragende Kunde auch direkt vom Public, d.h. von der öffentlichen Hand über allgemeine Steuergelder finanziert werden. Das Fernmeldegesetz sieht zwar implizit eine Finanzierung über einen Branchenfonds vor. Es besteht aber auch mit dem revidierten FMG die Möglichkeit, weiterhin auf die Erhebung einer Konzessionsgebühr bzw. Abgabe nach Art. 38 FMG zu verzichten und den Investitionsbeitrag nach Art. 19 FMG durch andere Quellen zu finanzieren.

Mit der Aufhebung der Konzessionspflicht einerseits und der rasanten technischen Entwicklung andererseits ist der Grundgedanke, dass eine Anbieterin (von Sprachdiensten) einen Zusatzdienst zum Wohle der Gemeinschaft erbringt und dafür von den anderen Anbieterinnen (von Sprachdiensten) entschädigt wird, hinfällig geworden. Neu müssten z.B. bisher nur meldepflichtige Anbieterinnen von Fernmeldediensten ebenfalls für die Sicherstellung der Grundversorgung bezahlen. Fernmeldediensteanbieterinnen mit umsatzstarken, aber wenig rentablen Geschäftszweigen (z.B. nationales und internationales Wholesalegeschäft) sind bei der geltenden Regelung massiv benachteiligt. Zudem unterscheidet sich die Kostenrechnungsmethodik, wie sie in Art. 18 FDV vorgesehen ist, in wesentlichen Punkten von derjenigen in Art. 45 FDV, was per se zu weiteren Verzerrungen, Ungleichheiten und Rechtsunsicherheiten führen würde.

Eine Finanzierung der Grundversorgung sollte mittels öffentlichen Geldern erfolgen. Für die Sicherstellung einer allfälligen geographischen, zusätzlichen Erschliessung im Rahmen der obengenannten Selektionskriterien bietet sich z.B. eine Finanzierung mittels Subjekthilfe aus Mehrwertsteuergeldern an.

Antrag

Art. 34 FDV ist ersatzlos zu streichen.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
sunrise



Olivier Buchs
Director Regulatory



Stephan Kratzer
Legal Counsel