



**Stellungnahme Swisscom  
zur Änderung der  
Ausführungsbestimmungen zum FMG**

**05.06.2009**

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>A Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (E-FDV)</b>	<b>3</b>
1 Tarife für das internationale Roaming (Art. 10a E-FDV)	3
2 Informationen über die Qualität der Dienste (Art. 10b E-FDV)	5
3 Standortbestimmung der öffentlichen Sprechstellen (Art. 20 E-FDV)	11
4 Übermittlung von Rufnummern (Art. 26a E-FDV)	11
5 Besondere Bestimmungen über Notrufe (Art. 30 E-FDV)	14
6 Erhebung und Bereitstellung von Verzeichnisdaten der Grundversorgung (Art. 31 E-FDV)	14
7 Verpflichtungen der Anbieterinnen (Art. 47 E-FDV)	17
<b>B Änderung der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (E-AEFV)</b>	<b>19</b>
8 Kurznummern für europäisch harmonisierte Dienste (Art. 31b E-AEFV)	19
9 Übergangsbestimmungen Kurznummern (Art. 54 E-AEFV)	20
10 Änderung der technischen und administrativen Vorschriften betreffend die Aufteilung der E.164-Nummern (SR 784.101.113 / 2.8)	20
11 Änderung der technischen und administrativen Vorschriften betreffend die Verwendung von Adressierungselementen ohne formelle Zuteilung (SR 784.101.113 / 2.15)	20
<b>C Änderung der Verordnung über Fernmeldeanlagen (E-FAV)</b>	<b>21</b>
12 Schwach- und Starkstromanlagen für die Datenübertragung (Art. 5a E-FAV)	21

### **Vorbemerkung**

Der Aufbau dieser Stellungnahme folgt dem Aufbau der Verordnungsentwürfe. Die Änderungsanträge beziehen sich dabei auf den Text der Verordnungsentwürfe, wobei die vorgeschlagenen Änderungen **fett/kursiv** markiert sind. Die Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen auf Stufe der technischen und administrativen Vorschriften (E-TAV) erfolgt grundsätzlich beim entsprechenden Verordnungsartikel.

## **A Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (E-FDV)**

### **1 Tarife für das internationale Roaming (Art. 10a E-FDV)**

#### **Vorbemerkungen**

Die Hauptanliegen des Art. 10a E-FDV, nämlich die Verbesserung der Preistransparenz bei den internationalen Roamingdiensten, hat Swisscom bereits erfüllt. Mit der Anpassung des Roaming-Standardtarifs nach Zonen im Jahr 2007 wurden die Preise deutlich gesenkt und eine einfache und übersichtliche Tarifierung eingeführt. Seit 2006 verschickt Swisscom ausserdem eine sog. "Farewell-SMS" mit den wichtigsten Tarifinformationen an einen Grossteil der Privatkunden, welche internationale Roamingdienste beanspruchen. All diese Massnahmen führten dazu, dass Kundenbeanstandungen wegen unerwartet hoher Rechnungen bei Swisscom heute selten sind.

Trotzdem hat Swisscom Verständnis für eine moderate Regulierung in diesem Bereich. Einige der vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz gehen unseres Erachtens jedoch zu weit und sind wenig sinnvoll.

#### **Zu Abs. 1**

Die Verpflichtung zur Abgabe eines Preisblattes beim Vertragsabschluss erscheint Swisscom nicht zweckmässig.

Es ist realitätsfremd anzunehmen, dass Konsumentinnen und Konsumenten ein beim Vertragsabschluss erhaltenes Tarifblatt aufbewahren und vor einer Auslandsreise konsultieren würden. Da Preise und Tarifoptionen ausserdem regelmässig ändern, wären die beim Vertragsabschluss schriftlich abgegebenen Angaben sehr bald auch veraltet und für die Kundinnen und Kunden somit irrelevant. Die beabsichtigte Regulierung mag gut gemeint sein, würde in der Praxis jedoch keinen Mehrwert für die Kundinnen und Kunden generieren. Möchten diese sich vor einer Auslandsreise über die aktuell gültigen Roamingpreise sowie Tarifoptionen informieren, werden sie nicht darum herum kommen, den Kundendienst oder die Webseite ihrer Fernmeldediensteanbieterin (FDA) zu konsultieren.

#### **Zu Abs. 2**

Vorab sei darauf hingewiesen, dass als möglicher Informationskanal für die in dieser Bestimmung vorgeschlagenen Preisangaben einzig das SMS in Frage kommen kann. Die beiden anderen in den Erläuterungen des UVEK erwähnten Informationsmittel erweisen sich demgegenüber als untauglich. Bei einer Information via E-Mail besteht das Problem, dass viele Kundinnen und Kunden auf ihren Endgeräten keinen



E-Mailempfang eingerichtet haben oder die Mobilfunkanbieterinnen oftmals gar nicht über eine gültige E-Mail-Adresse ihrer Kundinnen und Kunden verfügen. Die entsprechenden Preisinformationen würden daher in vielen Fällen verspätet oder gar nie zur Kenntnis genommen. Als unpraktikabel erweist sich auch eine Information mittels Anruf. Eine solche Information würde bei den FDA unverhältnismässig hohe Kosten verursachen und würde von den Kundinnen und Kunden als reine Schikane wahrgenommen. Zu denken ist dabei zum Beispiel an Kundinnen und Kunden, die in der Warteschlange vor der Passkontrolle stehen oder mit dem Auto über die Grenze fahren und dabei einen Anruf vom Kundendienst ihrer FDA entgegennehmen müssen, der sie über Tarife zum internationalen Roaming informieren will (!).

Da die Preisinformationspflicht gemäss dem Wortlaut von Art. 10a Abs. 2 E-FDV sehr umfassend formuliert ist, erweist sich jedoch auch die Benachrichtigung via SMS als nicht unproblematisch. Die Anzahl Zeichen pro SMS sind beschränkt, was es verunmöglicht, sämtliche Tarifangaben in einem SMS zu versenden. Um Art. 10a Abs. 2 E-FDV gerecht zu werden, müssten die FDA nämlich ihre Kundinnen und Kunden über die maximal anfallenden Kosten für sämtliche möglichen internationalen Roamingdienste informieren (Preis für Anrufe in die Schweiz sowie für Anrufe innerhalb der EU und in alle Drittstaaten; Kosten für SMS, MMS und Videotelefonie etc.). Eine solche "SMS-Informationsflut" würde wohl die meisten Kundinnen und Kunden überfordern und verärgern. Das in der gleichen Bestimmung statuierte Erfordernis der *leichten Verständlichkeit* einer solchen Benachrichtigung wäre bei derart vielen Dienst- und Preisangaben nicht mehr zu erfüllen. Die FDA müssten mit massiven Kundenreklamationen und Anfragen bezüglich der Deaktivierung der Benachrichtigung (sog. "Opt-Out") rechnen. Genau dies kann aber nicht der Sinn einer solchen Vorschrift sein.

Aus diesen Gründen ist Swisscom der Auffassung, dass die Informationspflicht auf die *wichtigsten* Tarife bzw. Dienste beschränkt wird. Damit könnte die Tarifinformation in leicht verständlicher Art und Weise durch den Versand eines SMS sichergestellt werden. Als wichtigste Informationen erachten wir die Preise für *ankommende Anrufe* sowie für *abgehende Anrufe in die Schweiz* (allenfalls auch für Anrufe innerhalb des Gastlandes), den *Preis für eine SMS* sowie die *Kosten pro MB beim Datenverkehr*. Diese Informationen versendet Swisscom an einen Grossteil ihrer Privatkunden mit der Eingangs erwähnten "Farewell SMS"<sup>1</sup>.

Wichtig ist weiter, dass diese Informationspflicht gegenüber Geschäftskunden nicht gilt. Bei diesem Kundensegment besteht keinerlei Bedarf nach solchen Benachrichtigungen. Vielmehr werden die SMS-Preisinformationen nach unseren Erfahrungen von den meisten Geschäftskunden als reine Belästigung wahrgenommen. Da die FDA mit ihren Geschäftskunden oftmals einen kundenspezifischen Tarif vereinbaren, würden Standardpreisinformationen für dieses Kundensegment letztlich gar keinen Sinn machen. Geschäftskunden von Swisscom werden heute vertraglich darauf hingewiesen, dass sie keine entsprechende Benachrichtigung ("Farewell-SMS") erhalten.

### **Zu Abs. 3**

Die auf den ersten Blick naheliegende Möglichkeit der Deaktivierung und Reaktivierung der Benachrichtigung, erweist sich bei genauerer Betrachtung als wenig sinnvoll. Wir sind überzeugt davon, dass die gemäss

<sup>1</sup> Beispiel einer Farewell-SMS für Privatkunden im Standardtarif: "Tarife in Europa: Anrufe innerhalb der EU und nach CH: CHF 0.85/Min. Anrufe empfangen: CHF 0.40/Min. SMS: CHF 0.40. Mobiles Internet: CHF 14.-/MB. Infos zu Sparoptionen: [www.swisscom.ch/dataroaming](http://www.swisscom.ch/dataroaming) – Optionen bestellen: +41 622 86 12 12 (CHF 0.85/Min.)"

Abs. 2 bei jedem Wechsel auf ein ausländisches Mobilfunknetz vorgesehene Benachrichtigung nicht nur Vielreisende und Grenzgänger, sondern auch regelmässig Reisende verärgern wird, zumal innerhalb eines Landes oft von einem Netz auf das andere gewechselt wird, was jeweils eine neue Preisinformation auslösen würde. Die vielen SMS werden daher eine nicht unerhebliche Anzahl von Kundinnen und Kunden veranlassen, eine Deaktivierung zu beantragen. Die Erfahrung der Mobilfunkanbieterinnen in der EU, welche eine solche "Opt-Out"-Möglichkeit implementiert haben, zeigt, dass Kundinnen und Kunden welche einmal die Benachrichtigung deaktiviert haben, in den seltensten Fällen wieder eine Reaktivierung des Dienstes beantragen. Das "Opt-Out" wird somit dazu führen, dass viele Kundinnen und Kunden gar keine Informationen mehr erhalten. Genau dies stünde aber im Widerspruch zu dem vom UVEK formulierten Ziel der besseren Preistransparenz. Gegen ein "Opt-Out" spricht auch der Umstand, dass solche Angebote (insbesondere "real-time"-Anbindungen) nur mit grossem technischen Aufwand realisiert werden können und daher hohe Kosten bei den FDA verursachen.

Anstelle des "Opt-Out" gemäss Art. 10a Abs. 3 E-FDV schlagen wir vor, dass die FDA den Kundinnen und Kunden welche Roamingdienste beanspruchen, neu *alle zwei Monate eine Tarifinformation* zustellen müssen. Diese Variante wird heute bei Swisscom praktiziert und hat sich in der Praxis bewährt. Mit einer solchen Benachrichtigung ist einerseits eine lückenlose und genügende Preisinformation sichergestellt, andererseits empfinden die betroffenen Kundinnen und Kunden eine solche moderate Information nicht als belästigend. Der Vorschlag hat weiter den Vorteil, dass sich die Kosten der FDA in einem vertretbaren Rahmen halten. Letztlich muss auch bei dieser Regulierung der zu erwartende Zusatznutzen in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten stehen, die bei den FDA anfallen. Beim Vorschlag gemäss E-FDV wäre dies klarerweise nicht der Fall.

### Antrag

Aus den genannten Gründen beantragt Swisscom, Art. 10a E-FDV wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> **streichen**

<sup>2</sup> Beim Wechsel auf ein ausländisches Mobilfunknetz müssen **die Mobilfunkanbieterinnen** ihre Kundinnen und Kunden ohne Verzögerung **und anschliessend mindestens alle zwei Monate**, unentgeltlich und leicht verständlich über die Nutzung der **wesentlichen** internationalen Roamingdienste und über die dabei maximal anfallenden Kosten informieren. **Diese Informationspflicht gilt nicht gegenüber Geschäftskunden.**

<sup>3</sup> **streichen**

## 2 Informationen über die Qualität der Dienste (Art. 10b E-FDV)

### Vorbemerkungen

Mit Art. 10b E-FDV und den dazugehörigen Ausführungsvorschriften (E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste; SR 784.101.113/1.9) sollen FDA mit über 100'000 Kundinnen und Kunden künftig verpflichtet werden, eine Vielzahl von Qualitätsmessungen durchzuführen. Die Resultate dieser Messungen müssten danach online veröffentlicht werden. Gemäss den Erläuterungen des UVEK sollen diese Informationen den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglichen, die Angebote

der FDA hinsichtlich ihrer Qualität zu vergleichen, da es aufgrund der grossen Angebotsvielfalt für die Kunden immer schwieriger sei, in Kenntnis der Sachlage eine Wahl zu treffen.

Wie nachfolgend dargelegt wird, handelt es sich bei Art. 10b E-FDV um eine nicht sinnvolle, geradezu konsumentenunfreundliche Regulierung, welche bei den betroffenen FDA unnötig hohe Kosten verursachen würde. Die Festsetzung einer Mindestkundenzahl von 100'000 zur Bestimmung der pflichtigen FDA stellt ausserdem eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebotes dar.

### Vergleichbarkeit und Konsumentennutzen

Es ist realitätsfremd anzunehmen, dass die publizierten Qualitätsresultate der FDA in irgendeiner Art und Weise vergleichbar sein werden. In diesem hochtechnischen Dienstleistungssektor bleibt dies ein illusorisches Ziel.

Das BAKOM nimmt in der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste bei der Definition der Qualitätskriterien jeweils Bezug auf ETSI-Richtlinien. Diese technischen Richtlinien sind komplex und lassen in der Auslegung jeweils einen erheblichen Interpretations- und Handlungsspielraum zu. Dies liegt letztlich in der Natur der Sache. FDA nutzen unterschiedliche Businessprozesse und Systeme und setzen unterschiedliche Technologien mit verschiedenen Netzstrukturen für die Erbringung von Fernmeldediensten ein. In einem solchen Umfeld ist es unmöglich, einheitliche Messvorgaben für die einzelnen Qualitätskriterien zu definieren. Im Bereich der Inbetriebsetzungsfristen weisen die ETSI-Normen gleich selbst explizit auf dieses Grundproblem hin<sup>2</sup>. Es dürfte unbestritten sein, dass klar definierte, einheitliche Messvorgaben jedoch eine zentrale Grundvoraussetzung für die Vergleichbarkeit von Werten sind.

Nachfolgend wird anhand von ein paar wenigen Beispielen aufgezeigt, wie wenig vergleichbar die Messresultate der einzelnen Anbieterinnen sein werden:

- Beim Qualitätskriterium *Fehlermeldungen pro Jahr* (Art. 10b Abs. 1 lit. b E-FDV) wird in den ETSI-Richtlinien statuiert, dass grundsätzlich nur Störungen im *Anschlussnetz* des Festnetzes als relevante Fehlermeldungen in die Statistik aufzunehmen sind. Fehler im Bereich anderer Netzwerke (z.B. im "Core"-Netzwerk) sowie im Bereich der Hausinstallation oder bei Endgeräten sollen demgegenüber bei der Erhebung unberücksichtigt bleiben. Eine entsprechende Differenzierung bei der Fehlerquelle sollen gemäss ETSI-Normen aber nun nur diejenigen FDA vornehmen, die aufgrund der verwendeten Systeme und Prozesse dazu auch in der Lage sind. FDA, die keine solche Unterscheidung treffen können, müssen demgegenüber *alle* Fehlermeldungen in die Statistik aufnehmen, mithin auch solche, die nicht das Anschlussnetz betreffen<sup>3</sup>. Es liegt auf der Hand, dass solch unterschiedliche Erhebungen keine vergleichbaren Resultate hervorbringen werden.
- Beim Qualitätskriterium *Reparaturzeit* (Art. 10b Abs. 1 lit. c E-FDV) sollen Messungen nur bei denjenigen Diensten vorgenommen werden, bei denen die FDA eine sogenannte Standardreparaturzeit anbietet. Ob überhaupt eine Standardreparaturzeit angeboten werden soll und wie eine solche zu definieren wäre,

<sup>2</sup> Vgl. ETSI EG 202 057-1 (3) Ziffer 5.1.3 Note 6: "Supply time ...is a complex process and it is impossible to find a single measure that adequately reflects all aspects of the interactions."

<sup>3</sup> Vgl. Ziffer 4.2. E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste in Verbindung mit ETSI EG 202 057-1 (3) Ziffer 5.4.

bestimmt die jeweilige FDA jedoch selber<sup>4</sup>. Die FDA haben es in diesem Bereich somit in der Hand zu entscheiden, in welchem Ausmass sie Erhebungen durchführen wollen.

Die Reparaturzeit definiert sich als Dauer zwischen der Störungsmeldung und der Störungsbehebung. Wie in den ETSI-Richtlinien richtig beschrieben wird, führt dies zum stossenden Ergebnis, dass FDA, deren Kundendienst länger und besser erreichbar ist, tendenziell benachteiligt sind gegenüber FDA, bei denen Störungen nur schwerlich abgesetzt werden können<sup>5</sup>. Die publizierte durchschnittliche Reparaturzeit hätte daher auch aus diesem Grunde nur einen sehr beschränkten Aussagewert. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die FDA die Erreichbarkeitszeiten des Kundendienstes ebenfalls angeben müssen.

- Bei der *Reaktionszeit der telefonischen Kundendienste* (Art. 10b Abs. 1 lit. f E-FDV) können die FDA gemäss ETSI-Richtlinien wählen, ob sie den Mittelwert für die Anrufbeantwortung oder die Anzahl beantworteter Anrufe pro 20 Sekunden messen wollen. Weiter können sie wählen, ob sie sämtliche eingehenden Anrufe der Erhebung zugrunde legen wollen oder aber lediglich eine selber definierte, repräsentative Stichprobe. Auch daraus wird ersichtlich, wie wenig vergleichbar die entsprechenden Zahlenwerte sein werden.
- Die ETSI-Richtlinien wurden in den meisten Fällen einzig für den Festnetzbereich erlassen und nehmen somit *keinen Bezug auf die Eigenheiten des Mobilfunkbereiches*. Wie diese Richtlinien im Mobilfunkbereich genau umzusetzen sind, wird nicht beschrieben und bleibt somit der Interpretation der FDA überlassen. Eine uneinheitliche Auslegung und wiederum kaum vergleichbare Resultate sind vorprogrammiert.
- Gemäss Ziffer 3 der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste können die FDA die Messgrösse (z.B. Anzahl untersuchter Vorfälle) bei den einzelnen Qualitätserhebungen grundsätzlich selbst wählen. Inwiefern die daraus resultierende Methodenvielfalt zu vergleichbaren Resultaten führen soll, bleibt schleierhaft.

Allein diese wenigen Beispiele zeigen deutlich auf, dass die vielen Qualitätsangaben zu einer reinen "Scheintransparenz" ohne jeden Aussagewert führen würden. Dies auch deshalb, weil heute verschiedenste Abhängigkeiten zwischen den FDA bestehen (z.B. Bezug von Vorleistungsprodukten oder Nummernportabilität), was die Komplexität solcher Messungen erhöhen und die Aussagekraft der Werte der einzelnen FDA verringern würde.

Die neuen Auflagen gemäss Art. 10b E-FDV werden somit nicht nur keinen Mehrwert generieren, sondern beinhalten zusätzlich die Gefahr der Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten (negativer Nutzen). Diese Gefahr ist auch deshalb als erheblich einzustufen, weil die Aufsichtsbehörde die "Selbstdeklarationen" der FDA realistischlicherweise nicht auf ihre Richtigkeit überprüfen können. In einem hart umkämpften Wettbewerbsumfeld müsste daher zumindest damit gerechnet werden, dass die Messauflagen nicht

<sup>4</sup> Vgl. Ziffer 4.3. der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste in Verbindung mit **ETSI EG 202 057-1 (3) Ziffer 5.5.1**

<sup>5</sup> Vgl. Ziffer 4.3. der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste in Verbindung mit **ETSI EG 202 057-1 (3) Ziffer 5.5.3**

überall mit der gleichen Seriosität und Exaktheit erfüllt werden. Konsumenten, Mitbewerber sowie die Aufsichtsbehörde wären solchen Missbrauchsfällen hilflos ausgeliefert.

Unabhängig davon haben vergangenheitsbezogene jährliche Durchschnittswerte ganz grundsätzlich wenig bis gar keinen Informationswert für Konsumentinnen und Konsumenten, da im Einzelfall der Qualitätswert nie dem publizierten Durchschnittswert entsprechen wird. Für die Festlegung der Inbetriebsetzungsfrist eines Festnetzanschlusses (mit "physical change") spielt es beispielsweise eine entscheidende Rolle, ob neue Leitungen gebaut werden müssen oder ob wenig aufwändige Vorkehrungen in der Ortszentrale oder am Kundenstandort hierfür ausreichen (z.B. bei einem Technologiewechsel von POTS auf DSL). Beide Fälle werden gemäss ETSI-Richtlinien unter das gleiche Messresultat subsumiert. Unabhängig davon ob eine Leitungsverlegung erforderlich ist oder nicht, wird die konkrete und für den Kunden relevante Inbetriebsetzungsfrist somit in jedem Fall *ganz erheblich* vom publizierten Mittelwert abweichen.

Nicht nachvollziehbar ist schlussendlich, wie der erklärte Normzweck, nämlich den Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund der *immer grösser werdenden Angebotsvielfalt* die Wahl zu vereinfachen, erreicht werden soll, wenn gleichzeitig sämtliche FDA mit weniger als 100'000 Kunden von der Erhebungspflicht ausgeschlossen werden. Konkret bedeutet diese Mindestkundenzahl, dass lediglich vier von über 380 Anbieterinnen von den neuen Auflagen betroffen wären. Wenn es darum gehen soll, den Konsumentinnen und Konsumenten bessere Informationen über die im Markt vorhandenen Angebote zu geben, kann es nicht angehen, dass über 90% (!) der Anbieterinnen von diesen Auflagen ausgenommen werden.

Gemäss Ziffer 2 der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste müssten die vier betroffenen FDA im Übrigen für *sämtliche Dienste* in ihrem Angebot entsprechende Qualitätserhebungen durchführen<sup>6</sup>. Dass dies zu absurden Resultaten führen würde, zeigt das folgende Beispiel: Eine FDA mit 100'000 Mobil- sowie 8'000 Breitband- und 2'000 VoIP-Kunden müsste für alle drei Dienstleistungsangebote die umfangreichen Qualitätsmessungen durchführen. Demgegenüber wäre eine FDA mit 80'000 Breitband- und 10'000 VoIP-Kunden vollständig von der Erhebungs- und Informationspflicht befreit.

Die gemäss Art. 10b Abs. 1 E-FDV beabsichtigte Ungleichbehandlung steht nicht nur im Widerspruch zum erklärten Normzweck, sondern verstösst ausserdem gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 BV sowie gegen das Gebot der Wettbewerbsneutralität des Staates (Art. 27 i.V.m. Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 BV). Die betroffenen FDA wären gegenüber ihrer Konkurrenz klar benachteiligt, was zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde. Einerseits erfordern die Auflagen umfangreiche Messungen, welche Kosten in zweistelliger Millionenhöhe verursachen dürften (vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen), andererseits müssten die vier FDA vertrauliche Daten bekannt geben, die Rückschlüsse auf ihre Geschäftstätigkeit zulassen. Bei Informationen über die Dienstqualität handelt es sich klarerweise um Geschäftsgeheimnisse, deren Offenlegung den Mitbewerbern einen Wettbewerbsvorteil ermöglichen würde. Dies hat sowohl das BAKOM

<sup>6</sup> Vgl. Ziffer 2 der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste (SR 784.101.113/1.9): "**Les mesures doivent être effectuées pour chaque offre de service proposée**".

als auch der EDÖB im Rahmen eines Verfahrens bezüglich dem Zugang zu den Qualitätsangaben der Grundversorgungskonzessionärin unlängst bestätigt<sup>7</sup>.

### **Aufwand und Kosten**

Die Umsetzung von Art. 10b E-FDV wäre mit einem *immensen personellen und finanziellen Aufwand* verbunden.

Swisscom müsste beispielsweise allein für das Qualitätskriterium der Inbetriebsetzungsfrist für die Telefonie- und Internetanschlüsse mindestens 44 verschiedene Werte berechnen und publizieren<sup>8</sup>. Eine genaue Bezifferung der Gesamtzahl der zu erhebenden Werte für sämtliche Qualitätskriterien ist an dieser Stelle jedoch nicht möglich, da sowohl die E-TAV als auch die ETSI-Richtlinien nicht klar definieren, was genau als zu messendes Angebot gelten soll. Legt man die Vorschriften streng aus, so müssten die FDA nach unserem Verständnis jeweils nicht nur für die einzelnen Dienstleistungskategorien (z.B. Breitbandanschluss, Mobilanschluss), sondern für jedes einzelne "Unterangebot" entsprechende Messungen durchführen<sup>9</sup>. Beim Qualitätskriterium der Abrechnungsgenauigkeit (d.h. Anzahl Kundenbeschwerden bezüglich Fehlerhaftigkeit der Rechnung) würde dies etwa bedeuten, dass Swisscom allein schon im Breitbandbereich jede einzelne Kundenbeschwerde jeweils den einzelnen Produkten DSL start, DSL mini, DSL standard, Infinity und DSL&Natel zuordnen müsste. Im gesamten Privatkundenbereich müssten nur für dieses eine Qualitätskriterium über 30 verschiedene Messungen durchgeführt werden. Aber selbst bei einer für die FDA grosszügigeren Auslegung der Vorschriften kann gesagt werden, dass die einzelnen Anbieterinnen gesamthaft jeweils gegen 100 verschiedene Erhebungen durchführen müssten.

Man kann sich nun vorstellen, dass die Umsetzung einer solchen Vorschrift zeitaufwändig wäre und sehr umfangreiche technische und betriebliche Massnahmen erfordern würde. Neben den personellen Aufwendungen müssten die FDA insbesondere auch mit hohen Prozess- und Systemanpassungskosten rechnen.

Als Anhaltspunkt sei an dieser Stelle auf die Qualitätsmessungen verwiesen, die Swisscom im Rahmen ihres Grundversorgungsauftrages durchführen muss (vgl. Art. 21 FDV). Im Hinblick auf die per 01.01.2008 in Kraft getretene neue Grundversorgungskonzession musste Swisscom sowohl neue Qualitätskriterien einführen (Messungen für Breitbandanschluss), als auch Änderungen an bestehenden Qualitätsparametern vornehmen. Die Implementierungskosten betragen hierfür ca. 4 Millionen CHF (Definition Qualitätsparameter, Spezifikation und Realisierung der Implementierung sowie IT-Anpassungen). Für die Anpassungen benötigte Swisscom ca. 1 Jahr.

Die Messungen gemäss Art. 10b E-FDV würden diese Kosten um ein Mehrfaches übersteigen. Neben zusätzlichen Erhebungen im Bereich Festnetz (u.a. Granularität und Flexibilisierung der Qualitätsparameter für die diversen Produkteangebote), müsste Swisscom ein ganz neues Messkonzept für den Mobilfunksektor implementieren. Mit Implementierungskosten im *zweistelligen Millionenbereich* müsste daher gerechnet

<sup>7</sup> Vgl. Empfehlung des EDÖB vom 21. Dezember 2007 in Sachen Qualitätsreport Swisscom Fixnet AG unter: <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01062/01372/index.html?lang=de> und Verfügung BAKOM vom 24. Januar 2008 betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten.

<sup>8</sup> Vgl. Ziffer 4.1. der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste in Verbindung mit ETSI EG 202 057-1 (3) Ziffer 5.1.3.

<sup>9</sup> Vgl. Ziffer 2 der E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste (SR 784.101.113/1.9): "Les mesures doivent être effectuées pour chaque offre de service proposée".

werden. Wir gehen davon aus, dass sich die Kosten bei den anderen FDA in einem ähnlichen Rahmen bewegen würden.

Neben diesen Implementierungskosten würden auch wiederkehrende Betriebskosten anfallen. Im Bereich der Grundversorgung betragen die Betriebskosten für Personal und Infrastruktur jährlich ca. 1 Mio. CHF. Da im Rahmen von Art. 10b E-FDV deutlich mehr Messungen durchgeführt werden müssten, würden auch die Betriebskosten entsprechend höher ausfallen.

### **Schlussbemerkungen**

Wir sind schliesslich der Ansicht, dass kein relevantes Kundenbedürfnis für die in Art. 10b E-FDV vorgesehenen Onlinepublikationen besteht. Swisscom sind weder entsprechende Anfragen von Konsumentinnen und Konsumenten bekannt, noch waren solche Forderungen in der Öffentlichkeit zu vernehmen. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist dies auch nicht weiter verwunderlich.

Es dürfte unbestritten sein, dass der Telekommunikationssektor in der Schweiz grundsätzlich über einen hohen Qualitätsstandard verfügt<sup>10</sup>. Bei vielen Qualitätswerten sind die Unterschiede zwischen den FDA ausserdem verschwindend klein. Ob beispielsweise die Verbindungsaufbauzeit im Durchschnitt bei 0.9 oder allenfalls 1.1 Sekunden liegt oder ob eine SIM-Karte bei der einen Anbieterin im Durchschnitt ein paar Minuten früher aufgeschaltet wird als bei einer anderen, dürfte auf wenig bis gar kein Interesse stossen. Bestehen relevante Unterschiede, wie beispielsweise beim Kundenservice, so treffen die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Entscheide vornehmlich aufgrund eigener Erfahrungswerte oder gestützt auf Hinweise aus ihrem Bekanntenkreis. Allenfalls informieren sie sich auch in Medienberichten oder lesen Publikationen von neutralen Vergleichsdiensten (z.B. Comparis). Es ist jedoch praxisfremd anzunehmen, dass Konsumentinnen und Konsumenten künftig hunderte von online publizierten durchschnittlichen Qualitätswerten konsultieren würden, die für sie im Einzelfall ohne Relevanz und zudem von keiner neutralen Stelle geprüft worden sind. Sollten sie dies wider Erwarten trotzdem tun, so würden sie, wie dargelegt, daraus keinen Mehrwert ziehen können; es bestünde vielmehr die erhebliche Gefahr, dass sie desinformiert und somit getäuscht würden.

Die vorgesehenen Auflagen würden im europäischen Telekommunikationssektor in dieser Form etwas Einmaliges darstellen. Uns sind auch ausserhalb der Telekommunikation keine Dienstleistungsbereiche bekannt, wo Dienstleistungsanbieterinnen verpflichtet wären, vertrauliche Angaben über ihre Dienstleistungsqualität zu publizieren. Weder muss eine Bank die benötigte Zeit für die Eröffnung eines Sparkontos messen, noch muss eine Versicherungsgesellschaft die Reaktionszeit ihres Kundendienstes veröffentlichen. Mangelnde Qualität wird in einem Wettbewerbsumfeld sehr schnell durch die Marktkräfte selbst bestraft. Diese Erfahrung musste beispielsweise erst kürzlich Cablecom machen, nachdem ihr Kundenservice Ende 2008 und Anfang 2009 während Monaten mit grösseren Problemen zu kämpfen hatte.

Zusammenfassend kommt Swisscom zum Schluss, dass es sich beim vorgeschlagenen Art. 10b E-FDV weder um eine sinnvolle noch um eine praktikable Vorschrift handelt. Der mehr als fragwürdige Nutzen stünde

<sup>10</sup> Vgl. u.a. Interview mit Marc Furrer, Präsident ComCom, vom 11.01.2008, unter: <http://www.comcom.admin.ch/dokumentation/00442/00745/index.html?lang=de>

ausserdem in einem völligen Missverhältnis zu den erwarteten immensen Kosten, die bei den betroffenen FDA anfallen würden, was letztlich auch der Zielsetzung von Art. 1 FMG widersprechen würde.

#### **Antrag**

Aus diesen Gründen stellt Swisscom den folgenden Antrag:

**Art. 10b E-FDV** sowie die E-TAV betreffend die Bekanntgabe von Informationen über die Qualität der Fernmeldedienste **seien ersatzlos zu streichen**.

### **3 Standortbestimmung der öffentlichen Sprechstellen (Art. 20 E-FDV)**

Die in Art. 20 Abs. 1 E-FDV vorgesehene Anpassung wird von Swisscom begrüsst. Damit wird die, im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde bis ins Jahr 2008 ausgeübte Praxis, nunmehr auf Verordnungsstufe verankert.

Es macht in der Tat keinen Sinn den Gemeinden öffentliche Sprechstellen aufzuzwingen, für die kein relevantes Kundenbedürfnis mehr besteht. Der Nutzungsrückgang bei den regulierten öffentlichen Sprechstellen hat sich in den letzten Jahren dramatisch verstärkt. Von 2004 bis 2008 sank die Anzahl der von regulierten öffentlichen Sprechstellen ausgetätigten Gespräche von total 24 Mio. auf 9.8 Mio. Im Vergleich zum Vorjahresquartal ist dieser Nutzungswert um weitere 30% gesunken. Dieser Einbruch lässt sich insbesondere durch die weiter wachsende Anzahl von Mobilfunkkunden und den Rückgang der Gesprächskosten in diesem Bereich erklären.

### **4 Übermittlung von Rufnummern (Art. 26a E-FDV)**

#### **Vorbemerkungen**

Swisscom begrüsst grundsätzlich die beabsichtigte Regulierung im Bereich der Übermittlung von Rufnummern. Einige der Vorschläge wären in der Praxis jedoch nur schwer umsetzbar oder würden sogar bestehende Dienste behindern. Swisscom geht davon aus, dass es nicht die Absicht ist, mit einer Verbesserung im Bereich der auf IP Technologie basierenden Telefonie bewährte Festnetzdienste basierend auf der TDM-Technologie zu gefährden.

#### **Zu Abs. 1**

Die Formulierung, dass beim *Verbindungsaufbau* die Übermittlung einer *gültigen* Rufnummer sichergestellt werden muss, deutet darauf hin, dass hier neu eine technische Überprüfung gefordert wird. Insbesondere für die im TDM-Netz hergestellten Verbindungen wären eine solche technische Überprüfung mit Blick auf das sogenannte "Special Arrangement" gemäss Abs.3 kaum realisierbar.

Eine solche Anforderung würde gegen internationale Standards verstossen. Die Verwendung der "user provided, not verified" Nummer stützt sich auf Kapitel 5 der heute gültigen TAV betreffend die Identifikation des anrufenden Anschlusses (SR 784.101.113/1.7) und diese basieren wiederum auf internationalen ITU- und ETSI-Normen (ITU-T Q.76x, Q.731, ETSI EN 300 356-x). Beim "Special Arrangement" wird die von der Kundin oder dem Kunden geschickte Nummer nicht geprüft und als "user provided, not verified" gekenn-

zeichnet. Zusätzlich wird jedoch immer die Hauptrufnummer als "network provided" mitgeschickt. Diese auf der TDM-Technologie basierenden Abläufe müssen nach wie vor erlaubt sein. Anpassungen an den bestehenden Vermittlungsstellen ("Switches") haben jeweils massive Investitionen zur Folge. Für die sich im "maintenance-mode" befindliche TDM-Technologie könnten solche Anpassungen schlichtweg nicht mehr durchgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund schlägt Swisscom vor, von einer technischen Überprüfungspflicht beim Verbindungsaufbau abzusehen.

#### **Zu Abs. 2**

Die weiteren an der Verbindung beteiligten FDA sollten verpflichtet werden, die übermittelte Rufnummer transparent weiterzuschicken (abgesehen vom allfälligen Hinzufügen oder Entfernen von Landeskennzahlen).

#### **Zu Abs. 3**

Die Anforderung, wonach die FDA das Nutzungsrecht der Kundinnen und Kunden an weiteren Rufnummern alle 6 Monate überprüfen müssen, ist nicht sinnvoll. Insbesondere Nutzungsrechte von Rufnummern, welche die FDA nicht selbst den Kundinnen und Kunden zugeteilt haben, können realistischerweise nicht ohne einen unvernünftig hohen administrativen Aufwand geprüft werden. Beim "Special Arrangement" handelt es sich um ein Massengeschäft. Die Annahme, dass Nutzungsrechte manuell überprüft werden könnten, ist daher praxisfremd. Die in den Erläuterungen des UVEK erwähnten Überprüfungsmöglichkeiten sind nicht nur sehr aufwändig, sondern auch wenig zielführend: So kann aufgrund eines Eintrages in einem öffentlichen Teilnehmerverzeichnis beispielsweise nicht auf ein entsprechendes Nutzungsrechts geschlossen werden.

Weiter werden bestimmte Nummernbereiche nur von einigen wenigen FDA angeboten (z.B. 0878 "persönliche Nummern"). Für FDA, welche solche Nummernbereiche nicht anbieten, ist es somit schlichtweg unmöglich, in diesen Bereichen Nutzungsrechte zu überprüfen. Ebenfalls nicht überprüfbar sind beispielsweise Nutzungsrechte von in Fremdnetze "outportierte" 058-Nummern.

Die periodische Überprüfung gemäss Art. 26a Abs. 3 E-FDV wäre letztlich nur dann möglich, wenn sämtliche Rufnummerninhaberinnen und Rufnummerninhaber in einer zentralen und stets aktualisierten Datenbank gespeichert wären und sämtliche FDA darauf Zugriff hätten. Eine solche Datenbank existiert jedoch nicht und wäre allein schon aus Gründen des Datenschutzes nicht realisierbar.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Überprüfung des Nutzungsrechts nur bei der erstmaligen Implementierung des Dienstes vorgeschrieben werden. Denkbar wäre allenfalls noch eine Überprüfungspflicht bei Verdacht auf missbräuchliche Nutzung.

#### **Zu Abs. 4**

Gemäss Art. 26a Abs. 4 E-FDV müssen Rufnummern mit einer Kennzeichnung versehen werden, welche darauf hinweist, ob die Nummer durch die verbindungserzeugende Anbieterin oder durch den Teilnehmer eingesetzt worden ist.

Diese Kennzeichnung ist heute bei Verbindungen basierend auf der TDM-Technologie Standard. Hier gibt es Parameter, welche darauf hinweisen, ob die Anbieterin oder der anrufende Kunde die Rufnummer eingesetzt haben. Bei der SIP Signalisierung der VoIP-Technologie existieren hingegen keine gleichwertigen Überprüfungsmerkmale bzw. Parameter. So ist unter Umständen nicht ersichtlich, ob der sogenannte "From Header" vom Teilnehmer oder von der Dienstanbieterin eingesetzt worden ist. Art. 26a Abs. 4 E-FDV macht daher in einer auf SIP basierenden VoIP-Umgebung keinen Sinn, weshalb diese Anforderung zu streichen ist.

#### **Zu Abs. 5**

Swisscom hat Verständnis für das Regulierungsanliegen im Bereich der Anzeige von 090x-Nummern. Dabei sollten jedoch die Einzelnummerninhaber und nicht die FDA in die Pflicht genommen werden.

Eine technische Überprüfung ist auch hier nicht möglich, da die Nummernsignalisierung von den FDA nicht erkannt wird. Die FDA können nicht überprüfen, welche Art von Rufnummer im Rahmen des "Special Arrangements" übermittelt wird<sup>11</sup>. Neben diesem eher technischen Grund wäre es auch von der Sache her gerechtfertigt Verpflichtungen im Bereich der Mehrwertdienstnummern jeweils den jeweiligen Nummerninhabern aufzuerlegen. Im Rahmen der Nummernzuteilungsverfügung kann das BAKOM sicherstellen, dass die Inhaber auf dieses Anzeigeverbot aufmerksam gemacht werden.

#### **Antrag**

Aus den genannten Gründen stellt Swisscom den Antrag, Art. 26a E-FDV wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> **streichen.**

<sup>2</sup> **Anbieterinnen von öffentlichem Telefondienst** müssen diejenige Rufnummer übermitteln, die der Kundin oder dem Kunden für den Dienst zugeteilt ist, in dessen Rahmen die Verbindung aufgebaut wird. Die weiteren an der Verbindung beteiligten Anbieterinnen von Fernmeldediensten dürfen übermittelte Rufnummern nicht verändern **und müssen diese transparent weitergeben.**

<sup>3</sup> Anbieterinnen von öffentlichem Telefondienst können ihren Kundinnen und Kunden ermöglichen, weitere Rufnummern zu übermitteln, an denen diese ein Nutzungsrecht haben. Sie müssen diese Nutzungsrechte **bei der Implementierung des Dienstes überprüfen.**

<sup>4</sup> **streichen**

<sup>5</sup> **Inhaberinnen und Inhaber von Einzelnummern** dürfen keine Rufnummern aus den Bereichen 0900, 0901 und 0906 als Rufnummern anrufender Anschlüsse übermitteln.

Das BAKOM wird ersucht, die E-TAV betreffend Identifikation des anrufenden Anschlusses entsprechend diesen Ausführungen und diesen Anträgen anzupassen. Auf Änderungsvorschläge im Bereich der E-TAV verzichtet Swisscom vorerst, wird sich aber allenfalls erlauben, zu einem späteren Zeitpunkt diesbezüglich mit dem BAKOM Kontakt aufzunehmen.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Seite 9 Ziffer 10 und Seite 10 Absatz 9 des ERO Report zum Thema CLI unter: <http://www.ero.dk/88B3A20B-83D4-435E-8FF8-35C4E75E34D6?frames=no&>

## 5 Besondere Bestimmungen über Notrufe (Art. 30 E-FDV)

Swisscom ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen und Ergänzungen missverständlich und unnötig sind.

Die Standortidentifikation stimmt in der TDM-Umgebung in der Regel mit dem physikalischen Anschluss (geographischer Standort) überein. Betreibt ein Kunde ein eigenes privates Netz, entspricht der tatsächliche Standort des Anrufers nicht unbedingt der für den Notruf definierten Standortidentifikation (z.B. Mehrfachzugänge mit gleichen Nummernbereichen). Es gibt somit Fälle, wo lediglich vom Hauptstandort das korrekte Routing der Notrufe gewährleistet ist. Es ist nicht ersichtlich, was genau mit den Änderungsvorschlägen angestrebt werden soll.

Aus diesem Grund stellt Swisscom den folgenden Antrag:

**Art. 30 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> FDV sei ersatzlos zu streichen.**

## 6 Erhebung und Bereitstellung von Verzeichnisdaten der Grundversorgung (Art. 31 E-FDV)

### Vorbemerkungen

Der in den Erläuterungen des UVEK verwendete Begriff "Verbindungsherstellungsdienst" ist in zweifacher Hinsicht unpräzise:

- Der Begriff an sich – ohne weitergehende Erläuterungen – lässt sich im Sprachgebrauch kaum vom Vermittlungsdienst unterscheiden und führt somit zu unnötigen Verwirrungen.
- Es sind nicht die Anbieterinnen von Verzeichnisauskunftsdiensten, die ihren Kunden (den A-Teilnehmern) die Möglichkeit *anbieten*, Verbindungen zu Personen herzustellen, die nicht im Verzeichnis eingetragen sind. Zu einem solchen Angebot sind die Auskunftsdiensteanbieterinnen (ADA) gar nicht in der Lage, fehlt ihnen doch ein wesentliches Element dazu, nämlich die Daten derjenigen Fernmeldedienstkunden, die auf einen Verzeichniseintrag verzichtet haben. Ohne wesentlichen Beitrag der FDA ist ein solcher Dienst somit gar nicht realisierbar. Konsequenterweise ist ein Angebot wie Connect 1811 deshalb ein Dienst der FDA, der sich an ihre (Mobilfunk-)Kunden (die B-Teilnehmer) richtet und ihnen ermöglicht, erreichbar zu sein, ohne sich in ein Verzeichnis eintragen zu lassen.

Aus diesen Gründen wird nachstehend nicht der Begriff "Verbindungsherstellungsdienst" verwendet, sondern von "Diensten wie Connect 1811" gesprochen, zumal Connect 1811 als (einziges) Beispiel bereits in den Erläuterungen des UVEK erwähnt wird.

### Zu Abs. 2<sup>bis</sup> und Abs. 4<sup>bis</sup>

Art. 31 FDV findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 21 FMG. Gemäss Art. 21 Abs. 2 FMG müssen Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung anderen Anbieterinnen von Fernmeldediensten oder von Diensten, die auf den Verzeichnisdaten basieren, den Zugang zum Mindestinhalt nach Art. 12d Abs. 2 FMG ermöglichen. Die Zugangsregulierung besteht somit nur für Verzeichnisse im Sinne von Art. 12d FMG. Nach dessen Absatz 1 steht es den Kundinnen und Kunden frei, sich in diese Verzeichnisse eintragen zu lassen. Die Regulierung kann somit nur die Daten von denjenigen Kunden einer Anbieterin von Diensten der Grundversor-

gung erfassen, die sich für einen solchen Verzeichniseintrag entschieden haben. Die Daten derjenigen Kunden, die auf einen solchen Verzeichniseintrag verzichtet haben, sind demgegenüber von der Regulierung ausgenommen.

Bei den für einen Dienst wie Connect 1811 verwendeten Daten handelt es sich um Daten von Kundinnen und Kunden, die auf einen Verzeichniseintrag *verzichtet* haben. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut des vorgeschlagenen Abs. 2<sup>bis</sup> („... Herstellung von Verbindungen zu Kundinnen und Kunden, die nicht im Verzeichnis eingetragen [...] sind, ...“). Für die geplante Regulierung dieser Kundendaten einer Anbieterin von Diensten der Grundversorgung fehlt es somit von vornherein an der dafür notwendigen gesetzlichen Grundlage. Schon aus diesem Grund ist der geplante Abs. 2<sup>bis</sup> zu streichen.

Im Weiteren ist zurzeit kein Grund ersichtlich, weshalb Dienste wie Connect 1811 überhaupt reguliert werden müssen. Bezeichnenderweise schweigen sich die Erläuterungen des UVEK darüber auch vollständig aus. Bereits in *zeitlicher* Hinsicht ist eine Regulierung zum heutigen Zeitpunkt verfehlt: Der einzige, bis jetzt existierende Dienst, Connect 1811, wurde am 20. Januar 2009 lanciert und ist somit heute noch keine fünf Monate alt. Bevor somit feststeht, ob sich dieser neue Fernmeldedienst überhaupt am Markt etablieren kann, wird er bereits reguliert. Eine solche Vorgehensweise widerspricht dem Zweckartikel des FMG.

Für eine Regulierung besteht zudem überhaupt keine Veranlassung:

- Swisscom hat mehrmals mündlich und schriftlich darauf hingewiesen, dass sie ihr Konzept des Dienstes Connect 1811 den anderen FDA bzw. den Zugang zu ihren Kundendaten weiteren ADA zur Verfügung stellen will. Mit einer Mobilfunkanbieterin (MFA) steht Swisscom bereits in Vertragsverhandlungen, die andere MFA hat sich freiwillig für einen vorläufigen Verzicht entschieden. Festnetzanbieterinnen sind an diesem Dienst (noch) nicht interessiert, da sich die überwiegende Zahl ihrer Endkunden in ein Verzeichnis eintragen lassen.
- Die ADA 1811 bietet Connect 1811 bereits an, die ADA 1818 hat sich schriftlich mit den Vertragsentwürfen und insbesondere dem Entgelt für die Nutzung der Mobilfunk-Kundendaten einverstanden erklärt. Swisscom setzt somit alles daran, dass andere FDA ebenfalls in der Lage sind, einen vergleichbaren Dienst für ihre Endkunden anzubieten. Überdies ist sie bestrebt, mit allen interessierten ADA als Vermittlungsstelle zusammenzuarbeiten.

Heute besteht somit weder hinsichtlich des Konzepts noch hinsichtlich der (Mobilfunk-)Kundendaten ein sogenannter „Bottle Neck“, der allenfalls eine Regulierung rechtfertigen könnte. Auch unter diesem Blickwinkel ist der geplante Abs. 2<sup>bis</sup> überflüssig und damit gesetzeswidrig.

Die geplante Regulierung des *Preises* für die Nutzung der Kundendaten der FDA (Abs. 2<sup>bis</sup> in Verbindung mit Art. 31 Abs. 2 Satz 2 FDV) wird in den Erläuterungen des UVEK nicht einmal erwähnt, geschweige denn begründet. Eine solche Begründung liesse sich auch nicht finden: Es ist kein vernünftiger Grund denkbar, weshalb die FDA für die Nutzung ihrer Kundendaten nur die Kosten der Bereitstellung der Daten sollen in Rechnung stellen dürfen:

- Mit der Preisregulierung wird in Kauf genommen, dass die FDA die Kosten für die Bereitstellung eines solchen Dienstes selbst tragen müssen. Da kein gewinnorientiertes Unternehmen sich solche Fernmel-

dedienste leisten kann, wird die Preisregulierung dazu führen, dass solche Dienste gar nicht erst angeboten werden bzw. dass Connect 1811 wiederum vom Markt genommen wird. Die FDA werden zwar nicht verpflichtet, einen solchen Dienst ihren Kunden anzubieten. Wenn sie es aber tun, dann schnappt die Falle der Preisregulierung zu. Damit sind die Bedingungen für ein entsprechendes Angebot genügend unattraktiv, um einen Dienst wie Connect 1811 bereits im Keim zu ersticken. Dies kann nicht dem Sinn und Zweck des FMG entsprechen.

- Im Falle von Connect 1811 hat Swisscom die entsprechenden Investitionen bereits getätigt. Durch die Preisregulierung wird die Amortisation dieser Kosten verunmöglicht. Aufgrund der Sensibilität der Kundendaten ist der Betrieb von Connect 1811 bei Swisscom als FDA aufwändig; diese Kosten dürften durch die Preisregulierung ebenfalls nicht mehr gedeckt sein. Für Swisscom stellt sich somit ernsthaft die Frage, ob der Dienst Connect 1811 überhaupt weitergeführt werden kann und wer die Kosten für die nutzlos gewordenen Aufwendungen trägt. Wenn Swisscom künftig bei Lancierung von neuen Diensten mit weiteren solchen Interventionen rechnen muss, die ihr nicht einmal mehr die Amortisation der Investitionen ermöglichen, so wirkt sich ein solches Verhalten der Regulierungsbehörde innovationshemmend aus, was Art. 1 FMG zweifellos widerspricht.
- In den Erläuterungen des UVEK fehlt auch die Antwort auf die Frage, wem die Preisregulierung nützen soll. Wenn damit die Marge der ADA erhöht werden soll, so ist eine solche Massnahme auf Kosten der FDA gar nicht notwendig: Das Entgelt, das beispielsweise Swisscom für die Nutzung ihrer Mobilfunk-Kundendaten von den ADA verlangt, beträgt deutlich weniger als die Hälfte der einmaligen Vermittlungsgebühr von CHF 0.70, die z.B. die ADA 1811 für Connect 1811 von den Anrufern erhebt.
- Wenn jedoch mit der Preisregulierung die Endkundenpreise gesenkt werden sollen, so ist zu beachten, dass dieses Ziel mit einer Regulierung des Datenpreises nicht zwingend erreicht wird. Überdies wird, damit die Funktionsweise eines Dienstes wie Connect 1811 verkannt. Die geplante Preisregulierung käme – wenn überhaupt – den Anrufern bei der ADA (A-Teilnehmer) in Form von tieferen Preisen zugute. Tiefe Preise liegen jedoch nur bedingt im Interesse derjenigen Kunden der FDA, an die sich der Dienst richtet, sprich der (Mobilfunk-)Kunden ohne Verzeichniseintrag (der B-Teilnehmer). Für diese Kunden erhöhen (zu) tiefe Preise bei der ADA die Wahrscheinlichkeit von Missbräuchen bzw. Werbeanrufen. Sind solch störende Anrufe möglich, senkt dies die Attraktivität eines Dienstes wie Connect 1811 und damit auch dessen Überlebenschancen auf dem Markt.

Schliesslich muss der guten Ordnung halber darauf hingewiesen werden, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen den Bedürfnissen der (Mobilfunk-)Kunden im Zusammenhang mit dem Schutz ihrer Daten in keiner Weise genügen. Von den Anbieterinnen, welche die Kundendaten beziehen können, wird lediglich verlangt, dass sie die Kundendaten weder veröffentlichen noch Dritten die Adressierungselemente bekannt geben (Abs. 4<sup>bis</sup>). Diese Pflichten gehen viel weniger weit als die Vorkehrungen, die Swisscom zum Schutze ihrer Mobilfunkkunden bei Connect 1811 getroffen hat und die für die Akzeptanz des Dienstes ausschlaggebend sind: So wird z.B. die Rufnummer des B-Teilnehmers nicht einmal den Agenten der ADA angezeigt. Im Weiteren erfolgt die Anfrage mittels persönlicher Sprachmitteilung des A-Teilnehmers, womit sich diese Person zusätzlich identifizieren muss. Schliesslich wird der B-Teilnehmer jedes Mal angefragt, ob er die Vermittlung wünscht und er hat jederzeit die Möglichkeit, diese Vermittlung abzulehnen, ohne dass jedoch diese Ableh-

nung dem A-Teilnehmer wiederum mitgeteilt wird. Da es den FDA nicht erlaubt ist, zusätzliche Anforderungen an den Umgang mit ihren Kundendaten zu stellen, verlieren sie diesbezüglich jegliche Kontrolle über die Verwendung ihrer Kundendaten. Kundendaten sind jedoch ein überaus wichtiges Gut, das von keiner Unternehmung leichtfertig aufs Spiel gesetzt wird. Aufgrund der geplanten Regulierung kann die FDA den Schutz ihrer Kundendaten nur dann gewährleisten, wenn sie selbst keinen Dienst wie Connect 1811 anbietet bzw. einen bereits eingeführten Dienst wiederum vom Markt nimmt. Im Falle von Connect 1811 würde dies bedeuten, dass ein Dienst, der auf Interesse der Endkunden stösst (die Zahl der Vermittlungen liegt im sechsstelligen Bereich bei marginalen "Opt-outs"), wegen der Intervention des Ordnungsgebers umgehend wieder vom Markt verschwinden würde.

### **Antrag**

Aus all diesen Gründen stellt Swisscom den folgenden Antrag:

**Art. 31 Abs. 2<sup>bis</sup> und Abs. 4<sup>bis</sup> E-FDV sowie die entsprechenden Verweise in Art. 15 Abs. 1 lit. g, Art. 31 Abs. 3 E-FDV und 4 sowie in den E-TAV betreffend Verzeichnisse der Kundinnen und Kunden des öffentlichen Telefondienstes (SR 784.101.113/1.1) seien ersatzlos zu streichen.**

## **7 Verpflichtungen der Anbieterinnen (Art. 47 E-FDV)**

### **Vorbemerkungen**

Swisscom ist damit einverstanden, dass die Mehrwertdienstanbieterinnen (MDA) aus der Verpflichtung zur Information über die Schlichtungsstelle entlassen werden sollen und diese Informationspflicht nunmehr ausschliesslich für die FDA gelten soll.

Ebenso wenig opponiert Swisscom dem Vorschlag, die Abonnementskunden (sog. Postpaid-Kunden) neu auf jeder Rechnung über die Existenz der Schlichtungsstelle zu informieren. Notwendig erscheint uns diese Ausdehnung der Informationspflicht allerdings nicht.

Hingegen erachtet Swisscom die geplante Änderung der Informationspflicht gegenüber Kundinnen und Kunden mit einem Anschluss mit Vorauszahlung der Dienste (sog. Prepaid-Kunden) aus den folgenden Gründen als wenig sinnvoll.

### **Information von Prepaid-Kunden über die Existenz der Schlichtungsstelle**

Die FDA haben zu ihren Prepaid-Kundinnen und Kunden keinen regelmässigen und beständigen Kontakt. Dieses Kundensegment erhält definitionsgemäss keine Rechnung und bei den anlässlich der Registrierung gemäss BÜPF erfassten Angaben kann nach einer gewissen Zeit nicht mehr von ihrer Richtigkeit ausgegangen werden (so wenn z.B. die SIM-Karte verschenkt oder verkauft wird). Gemäss den Erläuterungen des UVEK sollen die MDA wegen der fehlenden regelmässigen und beständigen Kundenkontakte aus der bisherigen Informationspflicht entlassen werden. Wieso hingegen trotz vergleichbarer Situation die Informationspflicht der FDA gegenüber den Prepaid-Kunden noch verschärft werden soll, ist schwer nachvollziehbar. Bezeichnenderweise fehlt in den Erläuterungen des UVEK auch eine Begründung dafür.



Für eine Information der Prepaid-Kundinnen und Kunden über die Existenz der Schlichtungsstelle stehen den FDA anlässlich der Wiederaufladung des Benutzerkontos (Art. 47 Abs. 3 Satz 2 E-FDV) realistischere zwei Informationskanäle zur Verfügung, welche beide jedoch ihre Tücken haben:

- Versand einer SMS  
Gestützt auf den geltenden Art. 47 Abs. 3 FDV führte Swisscom einen SMS-Versand an Prepaid-Kunden durch. Dieser SMS-Versand wurde von den Kundinnen und Kunden jedoch als sehr störend empfunden und führte zu massiven Reklamationen bei Swisscom und der Schlichtungsstelle ombudsc.com. Auf Wunsch der ombudsc.com stoppte Swisscom daraufhin den SMS-Versand zeitweilig. Der eigentlich nahe-  
liegende Informationskanal "SMS" hat sich demnach als wenig tauglich erwiesen.
- Aufdruck auf einer Quittung  
Anstelle des SMS-Versands könnte die Information theoretisch auch auf die, anlässlich der Aufladung abgegebenen Quittung aufgedruckt werden. Diese Lösung hat den grossen Nachteil, dass ihre Umsetzung unverhältnismässig aufwändig wäre. Allein bei Swisscom müssten 12 verschiedene Quittungen oder sog. E-Voucher angepasst werden. Mit einer Information über die Schlichtungsstelle auf einer Quittung dürften die Kundinnen und Kunden im Übrigen auch kaum rechnen. Solche oder ähnliche Hinweise befinden sich meist in den Vertragsdokumenten oder allenfalls auf den Rechnungen. Ein Hinweis auf einem Kaufbeleg wäre unüblich.

Die Information bei jedem Aufladen des Benutzerkontos ist auch deshalb ungeeignet, weil Kundinnen und Kunden ihre Prepaid-Guthaben mit unterschiedlich hohen Beträgen aufladen und ihre Anschlüsse unterschiedlich oft nutzen. So würden Kundinnen und Kunden, die hohe Beträge aufladen und den Anschluss eher selten nutzen, womöglich während mehreren Jahren keine Benachrichtigung erhalten, während Kundinnen und Kunden, die jeweils geringe Beträge aufladen und den Anschluss oft nutzen, unter Umständen mehrmals im Monat informiert würden. Nach den Erfahrungen von Swisscom würde eine solche Informationsflut sehr bald als belästigend empfunden. Die Anknüpfung der Benachrichtigung an das Wiederaufladen des Benutzerkontos würde somit zu einer höchst unregelmässigen und unbeständigen Benachrichtigung sowie zu einer sachlich kaum zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung führen.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass sehr viele Prepaid-Kundinnen und -Kunden zusätzlich über einen Festnetzanschluss oder eventuell sogar über einen mobilen Abonnementsanschluss verfügen. Sie würden die Information zur Schlichtungsstelle aufgrund der geplanten Bestimmung daher bereits regelmässig mit der Rechnung erhalten. Weiter bringen Prepaid-Kunden im Vergleich zu den Abonnementskunden erfahrungsgemäss viel weniger Beanstandungen an. Aus diesen Gründen ist das Bedürfnis der Prepaid-Kundinnen und -Kunden nach einer spezifischen Information zur Schlichtungsstelle über einen "Prepaid-Kanal" generell als sehr gering einzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund wäre es sachgerecht, bei Prepaid-Kundinnen und -Kunden auf eine periodische Information zu verzichten und stattdessen einen entsprechenden Hinweis im Prepaid-Vertrag vorzusehen.

### Anträge

Aus diesen Gründen beantragt Swisscom, Art. 47 Abs. 3 E-FDV wie folgt zu ändern (**Hauptantrag**):

<sup>3</sup>Die Anbieterinnen von Fernmeldediensten informieren ihre Kundinnen und Kunden auf jeder Rechnung über die Existenz der Schlichtungsstelle. **Kundinnen und Kunden mit einem Anschluss mit Vorbezahlung der Dienste informieren sie beim Vertragsabschluss.** Bei jeder Information ist darauf hinzuweisen, dass die Schlichtungsstelle auch für Streitigkeiten im Bereich der Mehrwertdienste zuständig ist.

Sollte der Verordnungsgeber an einer periodischen Information der Prepaid-Kundinnen und –Kunden festhalten wollen, wäre die Weiterführung der bisherigen Regelung (Art. 47 Abs. 3 Satz 2 FDV; Information bei Vertragsschluss und anschliessend jährliche Wiederholung der Information, unabhängig vom Laden des Benutzerkontos) sachgerecht.

Für diesen Fall beantragt Swisscom, Art. 47 Abs. 3 E-FDV wie folgt zu ändern (**Eventualantrag**):

<sup>3</sup>Die Anbieterinnen von Fernmeldediensten informieren ihre Kundinnen und Kunden auf jeder Rechnung über die Existenz der Schlichtungsstelle. **Kundinnen und Kunden eines Anschlusses mit Vorbezahlung der Dienste informieren sie beim Vertragsabschluss und danach mindestens einmal jährlich.** Bei jeder Information ist darauf hinzuweisen, dass die Schlichtungsstelle auch für Streitigkeiten im Bereich der Mehrwertdienste zuständig ist.

## B Änderung der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (E-AEFV)

### 8 Kurznummern für europäisch harmonisierte Dienste (Art. 31b E-AEFV)

Die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 31b AEFV ist nach Auffassung von Swisscom etwas zu eng gefasst.

Die Vergabe von Kurznummern für europäisch harmonisierte Dienste erfolgt durch europäische Behörden. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Vergabestellen künftig auch entgeltliche Dienste auf Kurznummern des Typs "116xy" zulassen werden. Ist dies der Fall, müssten die schweizerischen FDA ebenfalls die Möglichkeit haben, den entsprechenden Tarif (in CHF) zu implementieren. Da es sich um europäisch harmonisierte Dienste handelt, sollte ferner gewährleistet sein, dass die schweizerischen Anbieterinnen selber entscheiden können, ob sie Anrufe aus dem Ausland auf diese Dienste zulassen möchten oder nicht.

In den allenfalls vom BAKOM noch zu erlassenden Nutzungsbedingungen (vgl. Art. 31b Abs. 4 AEFV) sollte ausserdem statuiert werden, dass die kommerziellen Betriebsbedingungen zwischen dem jeweiligen Nummerninhaber und den FDA zu vereinbaren sind. Der Implementierungsprozess sollte sich ganz generell am bereits bestehenden Prozess für die Aufschaltung von Mehrwertdienstnummern orientieren. Kurznummern des Typs "116xyz" sind keine E.164-Nummern und müssen demzufolge die Vorgaben für E.164-Nummern nicht erfüllen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die erstmalige Implementierung des Zugangs auf solche Nummern bei den Netzbetreibern mit Aufwand verbunden ist und mindestens drei Monate in Anspruch nehmen wird. Dies sollte beim Erlass von allfälligen Nutzungsbedingungen bzw. TAV ebenfalls berücksichtigt werden.

Aus diesen Gründen beantragt Swisscom, Art. 31b Abs. 3<sup>bis</sup> E-AEFV wie folgt zu ergänzen:

<sup>3<sup>bis</sup></sup> Verbindungen zu Kurznummern für europäisch harmonisierte Dienste von sozialem Wert müssen für die Anrufenden kostenlos sein **oder dürfen maximal zu den Verbindungsgebühren angeboten werden, die den Verbindungsgebühren entsprechen, welche die CEPT festgelegt hat.**

<sup>3<sup>ter</sup></sup> **Es bleibt den Anbieterinnen von Fernmeldediensten überlassen, ob sie Anrufe aus dem Ausland auf europäisch harmonisierte Dienste durchschalten wollen oder nicht.**

## 9 Übergangsbestimmungen Kurznummern (Art. 54 E-AEFV)

Swisscom ist der Ansicht, dass für die Festlegung einer Mindestanrufzahl keine sachlichen Gründe bestehen. Auch bei einem Volumen von 400'000 oder 200'000 Anrufen pro Jahr kann von einer relevanten Kundennachfrage gesprochen werden. Bei den Kundinnen und Kunden würde es auf grosses Unverständnis stossen, wenn nach wie vor ansprechend genutzte Dienste ohne zwingenden Grund abgeschaltet werden müssten. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass die aufgeführten Nummern bis dato zu keinen negativen Reaktionen auf Kundenseite geführt haben.

Nach Auffassung von Swisscom sollte der Nummernbetreiber grundsätzlich selbst entscheiden dürfen, ab welchem Anrufvolumen sich eine Abschaltung des Dienstzuganges aufdrängt. Wie bei den Verzeichnisauskunftsdiensten, ist deshalb auch hier die Streichung der Mindestanrufzahl angebracht (vgl. dazu die vorgeschlagene Aufhebung von Art. 31a Abs. 2 und 3 E-AEFV).

Aus diesen Gründen stellt Swisscom den folgenden Antrag:

**Art. 54 Abs. 7 Satz 3 E-AEFV ist ersatzlos zu streichen.**

## 10 Änderung der technischen und administrativen Vorschriften betreffend die Aufteilung der E.164-Nummern (SR 784.101.113 / 2.8)

Auf der abgebildeten Schweizerkarte auf Seite 9 sollte die geographische Kennziffer "01" entfernt werden, da heute im Raum Zürich nur noch die Kennziffern 043 bzw. 044 gültig sind.

## 11 Änderung der technischen und administrativen Vorschriften betreffend die Verwendung von Adressierungselementen ohne formelle Zuteilung (SR 784.101.113 / 2.15)

Die Verbindungssteuerungsadresse 0989 (Kapitel 4) diene dazu, mögliche Konflikte zwischen Rufnummern des Fernkennzahlbereiches "01" und Kurznummern zu vermeiden. Mit der nunmehr abgeschlossenen Umnummerierung auf die Vorwahlnummern 043 und 044 ist das Voranstellen der Kennzahl 0989 nicht mehr notwendig. Swisscom würde es begrüssen, wenn diese nunmehr obsolet gewordene Netzkomplexität bereinigt werden könnte.

Swisscom stellt deshalb den folgenden Antrag:

Das Kapitel 4 ist **ersatzlos zu streichen**, wobei den FDA eine Frist von mindestens drei Monaten einzuräumen ist, die ihnen einen parallelen Betrieb (mit oder ohne Verbindungssteuerungsadresse "0989") ermöglicht.

## C Änderung der Verordnung über Fernmeldeanlagen (E-FAV)

### 12 Schwach- und Starkstromanlagen für die Datenübertragung (Art. 5a E-FAV)

Swisscom hat keine grundsätzlichen Einwände gegen diese neue Bestimmung anzubringen.

Diese Bestimmung dürfte allenfalls für PLC-Netze relevant sein. Diese existieren heute jedoch nur noch vereinzelt. Verwendet werden ausserdem *PLC-Indoor-Anlagen* (z.B. vom Typ Home Plug), welche standardisiert sind und europaweit von mehreren Herstellern angeboten werden. Solche Anlagen werden genutzt, wenn Kunden keine Ethernet-Leitungen oder WLAN-Anlagen installieren wollen oder können.

Sollte das BAKOM zur Vermeidung von elektromagnetischen Störungen beabsichtigen, Auflagen für die Verwendung solcher PLC-Indoor-Anlagen zu erlassen, wäre die PLC-Industrie (v.a. europäische Hersteller und Lieferanten) davon besonders betroffen. Swisscom erachtet es deshalb als wichtig, dass das BAKOM beim Erlass entsprechender Vorschriften internationale Normen und Empfehlungen berücksichtigt. Weiter sollten ausreichende Übergangsfristen vorgesehen werden, da PLC-Adapter nicht ohne weiteres ersetzt oder angepasst werden können.

Aus diesen Gründen beantragt Swisscom, Art. 5a E-FAV wie folgt zu ergänzen:

Um elektromagnetische Störungen zu vermeiden, kann das Bundesamt technische und administrative Vorschriften über das Erstellen und Betreiben von Schwach- und Starkstromanlagen für die Datenübertragung erlassen. **Es berücksichtigt dabei internationale Normen und Empfehlungen und sieht angemessene Übergangsfristen vor.**