



ComCom, Marktgasse 9, CH-3003 Bern

Herr
Bundespräsident
Moritz Leuenberger
Vorsteher UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

GS / UVEK

14. SEP. 2006

Nr.

Bern, 13. September 2006

Stellungnahme der ComCom im Rahmen der Anhörung der betroffenen Kreise zur Revision der Ausführungsverordnungen zum FMG

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung der betroffenen Kreise zur Revision der Ausführungsverordnungen zum FMG Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Grundsätzlich ist vorzuschicken, dass die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV), über Adressierungselemente (AEFV), über Fernmeldeanlagen (FAV) sowie über Frequenzmanagement und Funkkonzessionen (FKV) ausdrücklich begrüsst.

Besonders nachdrücklich unterstützt die Kommission die Vorschläge des Bundesrates dort, wo es um den **Zugang zu den Einrichtungen und Diensten marktbeherrschender Anbieterinnen** (FDV, Kapitel 7, Art. 49 ff) und die Stärkung des Konsumentenschutzes geht.

Vollkommen zu Recht macht der Bundesrat in der Verordnung einige klare Vorgaben betreffend **Kollokation** (Art 54 E-FDV). Die Erfahrung der letzten Jahre in vielen europäischen Ländern zeigt, dass sich die Einführung der Entbündelung aufgrund langwieriger Streitigkeiten über die genauen Modalitäten der Kollokation stark verzögern kann. Gerade im Falle der schweizerischen Ex-post-Regulierung ist es von grösster Bedeutung, dass gewisse Rahmenbedingungen von Beginn weg eindeutig festgelegt werden. Nur so können wettbewerbshemmende Verzögerungen vermieden und dem Willen von Bundesrat und Gesetzgeber nach einer klaren und rechtssicheren Regelung entsprochen werden.

Deshalb ist es aus Sicht der Kommission wichtig, dass eine marktbeherrschende Anbieterin verpflichtet wird, physische Kollokation anzubieten (inklusive offene und auch virtuelle Kollokation sowie jederzeit unbegleiteten Zutritt). Auch das Zurückhalten von technischen Reserven soll – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – auf das Nötigste beschränkt werden.



Ebenfalls als sinnvoll erachtet es die Kommission, dass der Zugang beispielsweise nicht auf Ortszentralen beschränkt wird, sondern auch an andern Orten möglich ist. Hingegen darf die **vollständige Entbündelung** von Teilnehmeranschlüssen (Art. 55 E-FDV) durch alternative Anbieter nicht dadurch verunmöglicht werden, dass die Kupferkabel der Teilnehmeranschlüsse teilweise – d.h. beispielsweise bis zu einem Kabelverzweiger im Quartier – durch Glasfaserkabel ersetzt werden (sog. "fiber to the curb"). Ist dies der Fall und werden die Kupferkabel physisch entfernt, so muss nach Meinung der Kommission Ersatzkapazität in den Glasfaserkabeln bereitgestellt werden.

Bezüglich "**schnellen Bitstrom-Zugang**" (Art. 56 Abs. 2 E-FDV) unterstützt die Kommission weiter den bundesrätlichen Vorschlag, dass eine solcher Zugang auch dann angeboten werden muss, wenn eine Kundin oder ein Kunde nicht über diesen Teilnehmeranschluss telefoniert.

Ein zentraler Aspekt wird bisher im FDV-Entwurf hingegen nicht geregelt: Das Parlament hat in Art. 11 FMG festgelegt, dass der schnelle Bitstrom-Zugang während vier Jahren anzubieten sei. Aus der FMG-Bestimmung (und auch aus den Parlamentsdebatten) geht jedoch nicht klar hervor, ab wann diese kurze Zeitspanne zu laufen beginnt. Aus Sicht der Kommission muss dies zweifelsfrei festgeschrieben werden. Beispielsweise könnte in Art. 56 E-FDV definiert werden, dass die vierjährige Periode ab dem Zeitpunkt läuft, in dem eine marktbeherrschende Anbieterin ein Angebot vorlegt (sei es freiwillig oder nach einem Verfahren bei der ComCom).

Es würde dem Willen des Gesetzgebers sicher widersprechen, wenn aufgrund von verzögernden (juristischen) Schritten bereits ein guter Teil der vier Jahre verfließen wären, bevor ein kommerzielles Angebot vorliegt. Weiter muss man sich vor Augen halten, dass diese Zugangsform mit jedem ungenutzt verstreichenden Monat zusätzlich an Attraktivität verliert. Aktuelle Medienberichte vermehren übrigens (z.B. im "Bund" vom 12.8.2006, S. 13), dass Swisscom offenbar vorhabe, kein Angebot für den schnellen Bitstrom-Zugang vorzulegen (im Unterschied zu den andern Zugangsformen).

Weiter ist die Kommission ebenfalls der Meinung, dass die Bereitstellung einer **Online-Plattform** (Art 51 E-FDV) mit Informationen über die Zugangs- und Kollokationsmöglichkeiten sowie zur einfachen Auftragsabwicklung wichtig ist – bei Swisscom dürfte eine ähnliche Plattform schon heute für das ADSL-Wholesaleangebot bestehen. Ein solches Informationssystem erhöht die Transparenz für die Konkurrenten und wirkt wettbewerbsfördernd.

Mit den klaren bundesrätlichen Bestimmungen betreffend Kollokation und den einzelnen Zugangsformen wird dem Markt ein wichtiges Signal gegeben, damit sich die Marktteilnehmer auf dem Verhandlungswege einigen und nachfolgende Verfahren vor der ComCom vermieden werden können.



Zu einzelnen Verordnungsbestimmungen haben wir folgende Bemerkungen:

Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Generelles

Verschiedene Bezeichnungen für die "Eidg. Kommunikationskommission":

In Artikel 33 wird die vollständige Bezeichnung "Eidgenössische Kommunikationskommission" aufgeführt und in Klammern festgelegt, dass dies gleichbedeutend sei mit "Kommission". Dass in Artikel 33 der offizielle Name der Kommission genannt wird, ist deshalb verständlich, weil im selben Artikel auch die "Kommission der Europäischen Gemeinschaft" vorkommt. So kann es zu keinen Verwechslungen kommen.

Zwei Punkte sind hier jedoch zu beachten:

- Die Bezeichnung "Kommission" wird erstmals bereits in Artikel 30 verwendet (ohne Angabe des offiziellen Namens "Eidgenössische Kommunikationskommission").
- Zudem ist im Kapitel "Grundversorgung" (genauer in Art. 12, 21, 22 und 25) von der "Konzessionsbehörde" die Rede, was im Falle der Grundversorgungskonzession ja mit der Kommission gleichzusetzen ist.

Art. 9 Abs. 2 E-FDV (Lehrstellen)

Die Formulierung in der französischen Version ist nicht sehr klar. Wir schlagen folgende Formulierung vor: "*Lorsque le fournisseur ..., il doit s'assurer que les tiers en question respectent l'obligation ...*"

Art. 30 Abs. 3 und Art. 71 Abs. 3 E-FDV ("markt- und branchenübliche Grundsätze")

In Art. 30 Abs. 3 ist die Rede davon, dass die Bedingungen der Interkonnektion "*nach den markt- und branchenüblichen Grundsätzen*" festgelegt werden. Art. 71 Abs. 3 spricht von "*markt- und branchenüblichen Vergleichswerten*". Die Kommission schlägt eine Vereinheitlichung der Formulierungen vor.

Art. 33 Abs. 3 E-FDV (Mietleitungen)

Die Kommission fragt sich, ob der Begriff "Kostenrechnungssystem" nicht besser durch "Kostenrechnungsmodell" ersetzt wird (Französisch analog "méthode de calcul" anstelle von "système de calcul").

Art. 41 Abs.1 E-FDV (Aufgabe der Schlichtungsstelle)

Die französische Formulierung "l'organe de conciliation connaît de tout différend..." scheint nicht allgemein verständlich zu sein.



Art. 47 E-FDV (Finanzierung der Schlichtungsstelle)

Art. 47 E-FDV sieht eine Finanzierung über Verfahrensgebühren und über "andere Einnahmequellen" vor. Tatsächlich ist es aufgrund von beträchtlichen Grundkosten einer Schlichtungsstelle äusserst fraglich, ob eine ausschliessliche Finanzierung über Verfahrensgebühren überhaupt möglich wäre. Die Vermutung, dass Verfahrensgebühren alleine zur Finanzierung der Schlichtungsstelle nicht ausreichend sein dürften, wird denn auch im erläuternden Bericht geäussert.

Aus Sicht der Kommission ist dieser Artikel auch für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Schlichtungsstelle von zentraler Bedeutung, denn über die Finanzierung könnte versucht werden, Einfluss auf die Schlichtungsstelle auszuüben. Deshalb ist die Kommission der Ansicht, dass Art. 47 nochmals grundlegend zu überdenken und so zu fassen ist, dass daraus klar hervorgeht, wie die Schlichtungsstelle auf eine ausreichende finanzielle Basis gestellt werden kann.

So ist die aktuelle Formulierung "... und über andere Einnahmequellen" zu offen und unklar. Was alles ist darunter zu verstehen, wo sind die Grenzen des Zulässigen? Der erläuternde Bericht erwähnt als Beispiel einzig Jahresbeiträge von Telecom-Firmen. Wird dem BAKOM alleine die Beurteilung aufgebürdet, was noch eine zulässige Finanzierung ist und was nicht?

Weiter hält der erläuternde Bericht (zu Art. 42) bezüglich Übertragung der Schlichtungsstelle an Dritte fest, dass es zu keiner Entschädigung der Beauftragten durch das BAKOM bzw. durch den Bund kommen könne. In der Verordnung ist dieser wichtige Aspekt jedoch nicht explizit festgeschrieben.

Andererseits wäre zu überlegen, ob die Schlichtungsstelle zur Sicherstellung der Unabhängigkeit nicht durch die Bundeskasse mitfinanziert werden sollte.

Aufgrund der Bedeutung der Finanzierung ist die Erbringung eines längerfristigen Finanzierungsnachweises ebenfalls eine zentrale Voraussetzung für die Übertragung der Schlichtungsstelle an Dritte und dies wäre somit in Art. 42 Abs. 2 zu erwähnen.

Zu spezifizieren ist aus Sicht der Kommission in Art. 47 Abs. 3 sodann, dass bei einem von einem Kunden offensichtlich missbräuchlich eingeleiteten Verfahren, auf die Erhebung einer Gebühr bei der Anbieterin verzichtet werden kann.

Art. 48 Abs. 2 E-FDV (Aufsicht im Falle einer Übertragung der Schlichtungsstelle)

Zur Überprüfung, ob die Beauftragte ihren vertraglich festgelegten Verpflichtungen nicht mehr nachkommt, wird sogar explizit der Zutritt des BAKOM zu den Räumlichkeiten der Beauftragten vorgesehen. Aus Sicht der Kommission geht diese Bestimmung viel zu weit. Das BAKOM soll die Tätigkeit der Schlichtungsstelle im Rahmen eines normalen Aufsichtsverfahrens kontrollieren können. Es ist nicht nötig, spezielle Zwangsmassnahmen explizit zu erwähnen. Diese Bestimmung sollte angepasst werden.



Art. 50 Abs. 4 E-FDV (Zugang: Nichtdiskriminierung)

Im letzten Satz wird festgelegt, dass eine marktbeherrschende Anbieterin Bestellungen "nur akzeptiert", sofern sie dem unmittelbaren Bedarf der nachfragenden Anbieterinnen entsprechen. Materiell ist diese Bestimmung in Ordnung, die Formulierung lässt jedoch die marktbeherrschende Anbieterin, über Entgegennahme oder Ablehnung von Bestellungen entscheiden. Eine bessere Formulierung wäre: "... die nachfragende Anbieterin kann nur Bestellungen vornehmen, die ihrem unmittelbaren Bedarf entspricht."

Art. 51 Abs. 1 E-FDV (Zugang: Transparenz)

Um die Klarheit dieser Bestimmung noch zu steigern, schlägt die Kommission vor, den Absatz am Ende um folgenden Zusatz zu ergänzen: "... betreffend den Zugang zu seinen Einrichtungen und Diensten" (Französisch: "...relative à l'accès à ses ressources et services"). Wie eingangs erwähnt unterstützt die Kommission die Bereitstellung einer **Online-Plattform**.

Art. 56 E-FDV (Zugang: Schneller Bitstrom-Zugang)

Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen erwähnt, ist es aus Sicht der Kommission wichtig, dass der Bundesrat hier festschreibt, ab wann die im revidierten FMG erwähnten "vier Jahre" zu laufen beginnen, während denen der schnelle Bitstrom-Zugang angeboten werden muss.

Art. 91 E-FDV (Kapitel 10, Abschnitt 3: Sicherheit und Verfügbarkeit)

Über Art. 91 E-FDV steht die wenig klare Abschnittsüberschrift "Sicherheit und Verfügbarkeit". Aus Sicht der Kommission sind beide Begriffe mehrdeutig. Zum einen ist im Verordnungsentwurf unter dem Begriff "Sicherheit" (eigentlich gleichbedeutend mit Abwesenheit von physischer Gefahr bei der Nutzung von Diensten) viel Unterschiedliches subsumiert: "Zuverlässigkeit" (= Abwesenheit von Pannen und Störungen), "Sicherheit von Informationen" und "Sicherheit von Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten". Zum andern wäre klarer zu definieren, was unter "Verfügbarkeit" zu verstehen ist; hier wohl der Grad an Verfügbarkeit von Infrastrukturen und Diensten (d.h. die Wahrscheinlichkeit des guten Funktionierens eines Systems). Es geht hier also nicht um die Verfügbarkeit im Sinne der Möglichkeit, einen Dienst zu beziehen.

Die Kommission schlägt jedoch grundsätzlich vor, hier einen etwas andern Akzent zu setzen: Im Interesse der Konsumenten und des Wirtschaftsstandortes Schweiz sollte eine **minimale Dienstqualität** gewährleistet, d.h. in Art. 91 E-FDV explizit eingefordert werden. Elemente dieser minimalen Dienstqualität sollten nicht nur die Sicherheit von Systemen oder die Zuverlässigkeit und die Vertraulichkeit der Informationsübermittlung sein, sondern auch Konsumentenschutz-Aspekte wie die Klarheit und Transparenz der Dienste-Tarifierung oder Effektivität des Kundendienstes. Die minimale Dienstqualität soll durch das Bundesamt in technischen und administrativen Vorschriften festgelegt werden. Die Kommission ist ausserdem einverstanden mit der Verpflichtung der Anbieter, Störungen im Betrieb ihrer Netze unverzüglich dem Bundesamt zu melden.

Entsprechend den obigen Ausführungen sollte auch der Titel von Abschnitt 3 in Kapitel 10 eher "Dienstqualität" ("Qualité de service") anstelle von "Sicherheit und Verfügbarkeit" lauten.



Verordnung über Adressierungselemente (AEFV = ORAT)

Art. 14f Abs. 6 E- AEFV

Der letzte Satz sollte am Anfang wie folgt ergänzt werden: "*Sofern die betroffenen Parteien einverstanden sind, kann der Rückerstattungsbetrag...*" (Französisch: "*Avec l'accord des parties concernées, ...*").

Verordnung über Fernmeldeanlagen (FAV = OIT)

E- FAV Art. 6 Abs. 4 Bst. a und Art. 17 Abs. 1^{bis}

In der deutschen Version ist im Verordnungsentwurf und dem erläuternden Bericht übereinstimmend von "Polizei- und Strafvollzugsbehörden" die Rede. Im französischen Text der Verordnung steht jedoch "autorités de poursuite pénales", was nicht dem Begriff "*autorités de police ou autorités d'exécution des peines*" im erläuternden Bericht entspricht. Der französische Verordnungstext wäre somit anzupassen.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen
und mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommunikationskommission

Marc Furrer
Präsident

Kopie an: Dr. Martin Dumermuth, Direktor BAKOM, Zukunftsstrasse 44, 2501 Biel