



26. November 2021

Revision der Verordnung über Fernmelde- dienste (Anpassung der Grundversorgungs- bestimmungen)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Grundversorgungsumfang ab 2024

Ausgangslage

Die aktuell geltende Grundversorgungskonzession wurde am 18. Mai 2017 durch die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) der Swisscom (Schweiz) AG für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis am 31. Dezember 2022 erteilt. Die ComCom hat die Grundversorgungskonzession am 18. November 2019 geändert, in dem die garantierte Übertragungsgeschwindigkeit für den Zugangsdienst zum Internet per 1. Januar 2020 auf 10/1 Mbit/s erhöht wurde. Die Erteilung der Grundversorgungskonzession ab 2023 hat gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen bis spätestens Ende Juni 2022 zu erfolgen.

Gemäss dem Fernmeldegesetz (FMG¹) passt der Bundesrat den Inhalt der Grundversorgung periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik an. Üblicherweise wird der Dienstumfang der Grundversorgung mit Blick auf eine neu zu vergebende Konzession auf seine Eignung und Notwendigkeit hin überprüft. Die Änderung des Grundversorgungsumfangs bedingt in einem ersten Schritt die Änderung der einschlägigen Bestimmungen in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV²) sowie, in einem späteren Zeitpunkt die Anpassung der entsprechenden technischen und administrativen Vorschriften (TAV). In einem zweiten Schritt hat die dafür zuständige ComCom die Modalitäten der Konzessionsvergabe zu bestimmen sowie die künftige Grundversorgungskonzession zu erteilen.

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat im Auftrag des Bundesrates sämtliche Dienste auf ihre Eignung und Notwendigkeit hin überprüft sowie die Aufnahme neuer Dienste abgeklärt und diese im Rahmen des Berichtes über die Grundversorgung ab 2024 «Analyse des Umfangs der Grundversorgungsdienstleistungen» vom 26. November 2021 (nachfolgend «Analysebericht») festgehalten. Die vorliegende Revisionsvorlage widerspiegelt die Ergebnisse dieses Analyseberichtes sowie die für die jeweiligen Dienste vorgesehenen Qualitätsvorgaben und Preisobergrenzen, welche für die künftige Konzessionsperiode Geltung haben sollen.

¹ Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10)

² Verordnung vom 9. März 2007 über Fernmeldedienste (FDV, SR 784.101.1)

Nach aktuellem Verständnis dient die Grundversorgung dazu, der Bevölkerung in allen Landesteilen ein Grundpaket von essentiellen und erschwinglichen Telekommunikationsdienstleistungen (Basisangebot) zu garantieren und dadurch die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sicherzustellen.

Die Covid-19 Pandemie hat verdeutlicht, wie unerlässlich der Zugang zu zuverlässigen und leistungsfähigen Breitbanddiensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen ist. Dieser Idee folgend, haben das Parlament wie auch gewisse Kantone schon vor, wie auch während der Pandemie verschiedene Vorstösse lanciert, um den Breitbandausbau sowie die Verbesserung der Grundversorgung zu gewährleisten (vgl. Standesinitiative des Kantons Tessin 16.306 «Gewährleistung eines flächendeckenden Angebots an Ultrabreitbanddiensten» sowie Motion der KVF-N 20.3915 «Erhöhung der Mindestgeschwindigkeit von Internetanschlüssen auf 80 Megabit pro Sekunde als Teil des Universaldienstes»).

Der Bundesrat teilt die Meinung, dass eine moderne und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur für die Bevölkerung und die Wirtschaft von zentraler Bedeutung ist und schlägt deshalb vor, in einem ersten Schritt die Grundversorgung zu modernisieren und nebst dem bestehenden Internetzugangsdienst mit einer minimalen Übertragungsrate 10/1 Mbit/s einen zusätzlichen Internetzugangsdienst mit 80/8 Mbit/s zu integrieren. Damit soll sichergestellt werden, dass auch in Zukunft kein digitaler Graben entsteht und die gesamte Bevölkerung, unabhängig des Standortes, auf eine zuverlässige, leistungsstarke aber auch erschwingliche Grundversorgung zählen kann.

Modernisierung der Grundversorgung ab 2024

Das geltende Grundversorgungsregime ist als Sicherheitsmechanismus konzipiert, welcher dann komplementär zum Wettbewerb greift, wenn letzterer nicht befriedigend spielt. Dieser Sicherheitsmechanismus soll wie bereits oben beschrieben, der Bevölkerung in allen Landesteilen ein Basisangebot von essentiellen Telekomdiensten garantieren und dadurch die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sicherstellen.

Um auch in Zukunft über leistungsfähige und erschwingliche Telekominfrastrukturen überall in der Schweiz verfügen zu können, sieht es der Bundesrat als notwendig an, den Umfang der Grundversorgung gestützt auf die ihm übertragene Kompetenz zu modernisieren und dem Stand der Technik sowie den Bedürfnissen der Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen.

Eine Erweiterung der Grundversorgung hat denn auch den Vorteil, dass das Bedürfnis nach leistungsfähigen und zuverlässigen Internetzugängen im ganzen Land und für alle Bevölkerungskreisein möglichst zeitnah umgesetzt werden kann. Dies soll der erste Schritt einer für die Zukunft zu erarbeitenden Strategie für den Hochbreitbandausbau in der Schweiz sein, die im Zuge einer Gesetzesrevision zu erfolgen hätte.

Zusätzlicher Hochbreitband-Internetzugang

Die Einführung eines solchen zusätzlichen Hochbreitbanddienstes im Rahmen der Grundversorgung ist allerdings mit finanziellen Folgen für die Grundversorgungskonzessionärin, wie auch mit Auswirkungen auf die Konkurrenz, verbunden. Damit die Kosten für die Erbringung des neuen Dienstes von der Grundversorgungskonzessionärin begrenzt werden können und der Eingriff in den Wettbewerb möglichst klein gehalten werden kann, soll das neue Angebot bestimmte Bedingungen berücksichtigen. So sind angemessene Umsetzungsfristen für den Ausbau der Infrastruktur vorzusehen. Weiter sollte der Ausbau im Rahmen der Grundversorgung unter Berücksichtigung der geeigneten Technologie erfolgen und nur dort, wo nicht bereits vergleichbare Alternativen vom Markt bereitgestellt werden. Der Ausbau sollte zudem schrittweise und nachfrageorientiert erfolgen sowie von den Bestellerinnen und Bestellern mitfinanziert werden, wenn die Erstellungs- oder Umrüstkosten einen gewissen Grundbetrag überschreiten. Dabei werden wie auch bisher Leistungsreduktionen bei der Erbringung des Internetzugangsdienstes vorgesehen, wenn diese aus technischen oder ökonomischen Gründen notwendig sind.

Abgrenzung des Grundversorgungsangebots

Um in Zukunft die kommerziellen Angebote der Konzessionärin besser vom Grundversorgungsangebot abgrenzen zu können, wird der Geltungsbereich der Grundversorgung genauer definiert. Diese Klarstellung soll auch die Voraussetzungen und Modalitäten der Bereitstellung eines Grundversorgungsanschlusses verbessern.

Streichung des Telefondienstes mit drei Rufnummern

Nebst der Erweiterung des Grundversorgungsumfanges durch die Aufnahme eines zusätzlichen Internetzugangsdienstes, hat das BAKOM auch die Notwendigkeit und Eignung der bisherigen Dienste geprüft. So soll inskünftig der Telefondienst mit drei Rufnummern aus dem Grundversorgungsangebot gestrichen werden, weil dessen Nachfrage kontinuierlich abgenommen hat und diese Dienstleistung am Markt ausreichend durch andere Angebote substituiert werden kann.

Dienste für Menschen mit Behinderungen

Auch wurden im Rahmen der Analyse die diversen Dienste für Menschen mit Behinderungen überprüft. Das Bedürfnis nach diesen spezifischen Diensten besteht noch immer und wird mit Blick auf die bessere Integrationsmöglichkeit auch allgemein anerkannt. Der per 2018 aufgenommene Vermittlungsdienst über Videotelefonie für Menschen mit Hörbehinderungen wird ebenfalls konstant, wenn auch vergleichsweise wenig, genutzt. Dessen Nachfrage ist jedoch je nach Sprachregion sehr unterschiedlich. Ein schweizweiter Ausbau der aktuellen Betriebszeiten, wie dies im Rahmen vergangener Verordnungsrevisionen durch diverse Behindertenorganisationen verlangt wurde, scheint aufgrund der sehr geringen Nachfrage zu gewissen Zeiten zurzeit nicht gerechtfertigt. Auch ist der ausgeprägte Personalmangel im Bereich der Gebärdendolmetschenden ein weiterer Grund, weshalb die Betriebszeiten mangels Umsetzungsmöglichkeit nicht ausgedehnt werden können. Die weiteren Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen sollen aufgrund ihrer Nutzung im Rahmen der künftigen Konzession jedoch unverändert weitergeführt werden.

Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die Grundversorgung ist ein Instrument, welches im Rahmen der Marktliberalisierung geschaffen wurde. Es soll den Markt ergänzen und dafür sorgen, der Bevölkerung ein Paket von grundlegenden und erschwinglichen Telekommunikationsdienstleistungen zu garantieren und dadurch die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sicherzustellen. Bei der Überarbeitung des Grundversorgungsumfanges beziehungsweise bei der Anpassung der Bereitstellungsmodalitäten, müssen die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen isoliert betrachtet werden, ohne dabei die wirtschaftlichen Folgen des Instruments an sich zu evaluieren.

Die Streichung des öffentlichen Telefondienstes mit drei Rufnummern aus der Grundversorgung hat keinerlei Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. In der Tat wird dieser Dienst nur von wenigen Benutzerinnen und Benutzern in Anspruch genommen. Ausserdem sind auf dem Markt Alternativen verfügbar. Anders sieht es jedoch bei der Aufnahme eines erweiterten Zugangsdienstes zum Internet in die Grundversorgung aus. Das Vorschreiben einer minimalen garantierten Übertragungsrate von 80 bzw. 8 Mbit/s stellt einen erheblichen Eingriff in den Markt dar, der sich nachteilig auf Investitionen und Wettbewerb auswirken kann. Um die Kosten einer solchen Massnahme in einem vertretbaren Rahmen zu halten und allfällige Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich zu begrenzen, wurde eine Reihe von Massnahmen vorgesehen. Es handelt sich um Schutzmassnahmen, mit denen das Ungleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen dieser Modernisierung des Grundversorgungsregimes ausgeglichen werden soll. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die dringlichen Gesundheitsmassnahmen und der Lockdown, die zur Einführung von Fernunterricht und Home-Office führten, einen Wendepunkt darstellten, der die Notwendigkeit einer überall verfügbaren, leistungsstarken Internetverbindung für Wirtschaft und Gesellschaft deutlich machte und den Willen zum raschen Handeln stärkte.

Zeitplan

Die vorliegende Verordnungsrevision soll bis Mitte 2022 verabschiedet sein, damit die nächste Grundversorgungskonzession per 1. Januar 2024 erteilt werden kann. Damit die Grundversorgung auch ab 2023 gewährleistet ist, soll in der Übergangszeit die bisherige Grundversorgungskonzession um ein Jahr verlängert werden.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1a. Abschnitt: Geltungsbereich

Der neue Abschnitt verbessert die Systematik, damit die Geltung der Grundsätze nicht in jeder relevanten Bestimmung wiederholt werden muss.

Art. 14a Grundsatz

Die Grundversorgungskonzessionärin muss Grundversorgungsdienstleistungen anbieten. Daneben darf sie auch kommerzielle Dienste offerieren. Für die Abgrenzung der Grundversorgungsangebote von kommerziellen Angeboten ist das entsprechende Vertragsverhältnis massgebend. Das Vertragsverhältnis zur Erbringung von Grundversorgungsleistungen untersteht einerseits sämtlichen Pflichten und Leistungsmerkmalen aus dem 2. Abschnitt, so insbesondere den festgelegten Qualitätsmerkmalen und Preisobergrenzen. Zudem ist auch der 3. Abschnitt anwendbar. Damit wird verdeutlicht, dass nur Verträge, die zur Erbringung von Grundversorgungsleistungen abgeschlossen werden, im Falle einer Anspruchsklärung auf eine finanzielle Abgeltung massgebend sein können.

Art. 14b Subsidiarität

Bisher hatte die Grundversorgungskonzessionärin gestützt auf den geltenden Artikel 16 das Recht, auf die Bereitstellung des Zugangsdienstes zum Internet zu verzichten, wenn ein Angebot zu vergleichbaren Bedingungen auf dem Markt verfügbar war. Dieses Prinzip soll in Zukunft zum Schutz bestehender Konkurrenzangebote verstärkt werden. Zu diesem Zweck wird das Konzept des vergleichbaren Marktangebotes neu in Artikel 14b aufgenommen. Dabei soll insbesondere eine mehrfache Versorgung an prinzipiell unrentablen Standorten verhindert werden. Deshalb soll die Grundversorgungskonzessionärin nicht nur auf die Erbringung des Zugangsdienstes zum Internet, sondern auf das Anbieten eines Vertrages zur Erbringung von Grundversorgungsleistungen verzichten, wenn eine andere Anbieterin bereits mit einem vergleichbaren Angebot vor Ort ist und die Grundversorgungskonzessionärin selber an diesem Standort noch kein Grundversorgungsangebot bereitstellen kann.

Um bestimmen zu können, ob ein Alternativangebot vor Ort vorhanden ist, gilt das in Artikel 20 Absatz 1 neu geschaffene Prozedere. So obliegt es der Grundversorgungskonzessionärin in einem ersten Schritt, beim Liegenschaftseigentümer abzuklären, ob ein Anschluss einer alternativen Anbieterin am Gebäudeeinführungspunkt im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 vorhanden ist. Diese Abklärungen hat die Grundversorgungskonzessionärin nur dann zu treffen, wenn der betroffene Standort nicht bereits über einen funktionsfähigen Anschluss verfügt, welcher die Erbringung der Grundversorgungsdienste ermöglicht. Gegebenenfalls hat die Grundversorgungskonzessionärin in einem zweiten Schritt die alternative Anbieterin anzufragen, ob Letztere ein alternatives Angebot gewährleisten kann. Es ist jedoch wichtig, dass der aus der Grundversorgungskonzession abgeleitete «öffentlich-rechtliche Auftrag» der Grundversorgungskonzessionärin nur in denjenigen Fällen an Dritte übertragen wird, in denen die Grundversorgungskonzessionärin Geld in eine unrentable Verbindung investieren müsste, die überdies bereits von einer anderen Anbieterin erschlossen wurde. Dadurch sollen auf der einen Seite die bereits getätigten leitungsgebundenen Investitionen alternativer Anbieterinnen geschützt werden. Andererseits wird dadurch auch sichergestellt, dass den Kundinnen und Kunden einen prinzipiellen Anspruch auf das gesetzlich regulierte Grundversorgungsangebot gewahrt bleibt.

Als Angebot zu vergleichbaren Bedingungen auf dem Markt, werden primär Anschlüsse mit kommerziellen Angeboten von alternativen Anbieterinnen verstanden, welche dasselbe Kommunikationsbedürfnis befriedigen. Beim Zugangsdienst zum Internet werden aus qualitativer Sicht nur leitungsgebundene Anschlüsse als gleichwertig erachtet, bei der Telefonie können hingegen auch mobile Anschlüsse als äquivalent erachtet werden, da sie für die Kundschaft im Qualitätsempfinden gleichwertig sind. So wird in tariflicher Hinsicht die Erbringung eines Grundversorgungsangebotes mit gleichem oder günstigerem Preis als vergleichbar angesehen. Als Richtschnur bei der Bandbreite gilt eine zusätzliche Bandbreite von mindestens 25 Prozent als gleichwertig, da die kommerziellen Angebote

nicht als garantierte Leistungen angeboten werden, sondern als sogenannte «*best effort*» Dienstleistungen.

Ergeben die Abklärungen der Grundversorgungskonzessionärin, dass am Gebäudeeinführungspunkt des zu erschliessenden Standortes kein vergleichbares Angebot vorhanden ist, dann hat die Grundversorgungskonzessionärin eine Erschliessung unter Berücksichtigung der technischen, topographischen und ökonomischen Grundsätze im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 vorzunehmen respektive ein Vertragsangebot zum Bezug von Grundversorgungsdienstleistungen nach Artikel 14a zu machen.

Bei Neubauten hat die Grundversorgungskonzessionärin grundsätzlich ihre Erschliessungspflicht zu gewährleisten, es sei denn, die Kundinnen und Kunden hätten sich für ein kommerzielles Angebot entschieden.

Der Grundversorgungskonzessionärin steht es hingegen frei, trotz Vorliegen eines vergleichbaren Angebotes ein kommerzielles Angebot bereitzustellen. In solch einem Fall ist es ihr hingegen untersagt, die für dieses Angebot angefallenen Kosten für eine allfällige finanzielle Abgeltung im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 FMG anzurechnen.

Art. 15 Abs. 1 Dienste der Grundversorgung

Art. 15 Abs. 1 Bst. b

Der öffentliche Telefondienst, der das Führen von nationalen und internationalen Telefongesprächen in Echtzeit mit drei Rufnummern ermöglicht, wird in Zukunft nicht mehr Teil der Grundversorgung sein. Dieser Ausschluss ist gerechtfertigt, wenn man die verschiedenen Kriterien berücksichtigt, die bisher herangezogen wurden, um über die Weiterführung oder Streichung eines Grundversorgungsdienstes zu entscheiden³.

Die durchgeführte Analyse zeigt, dass die Nachfrage nach diesem Dienst im Laufe der Jahre so stark zurückgegangen ist, dass er nur noch ein Nischendasein fristet. So wurde der Dienst gemäss Swisscom Ende Juni 2021 noch gerade von 1270 Kundinnen und Kunden genutzt. Unter diesen Umständen kann nicht mehr behauptet werden, dass er für die Bevölkerung und bestimmte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) absolut unverzichtbar und schützenswert ist. Darüber hinaus sind bei den meisten Anbieterinnen auf dem Markt Anschlüsse mit Mehrfachnummern verfügbar und der Wettbewerb bei den angebotenen Diensten funktioniert, insbesondere bei den Lösungen für den KMU-Sektor. Schliesslich gibt es auch alternative Dienste, vor allem im Mobilfunkbereich oder via webbasierte Telefonieanwendungen wie z. B. Skype. Kurzum sind nun alle Voraussetzungen erfüllt, um die Grundversorgungskonzessionärin nicht mehr zur Erbringung dieses Dienstes zu verpflichten.

Art. 15 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2

Mit der zunehmenden Digitalisierung wird die Verfügbarkeit einer modernen und leistungsfähigen Fernmeldeinfrastruktur für ein Land immer wichtiger. Vor diesem Hintergrund haben die EU-Mitgliedsstaaten sowie viele OECD-Länder Pläne zur Förderung von Breitband auf ihrem Staatsgebiet ausgearbeitet. In der Schweiz hat sich die Regulierungsbehörde bemüht, günstige Rahmenbedingungen für Wettbewerb und Investitionen zu schaffen, und Pionierarbeit geleistet, als sie die Pflicht zur Bereitstellung eines Breitbandanschlusses in die Grundversorgung aufnahm. Gleichzeitig wurden zahlreiche Initiativen ergriffen, um die flächendeckende Versorgung mit Netzen der nächsten Generation spürbar zu verbessern oder um Überlegungen zu möglichen Massnahmen anzuregen. Die vom Kanton Tessin eingereichte Initiative 16.306 «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots» zielt in diese Richtung und zeigt konkrete Ansätze auf.

Die Covid-19-Krise, aufgrund derer plötzlich mehr Menschen online arbeiteten, lernten und sich austauschten, machte deutlich, wie wichtig es ist, über zuverlässige und zugängliche Breitbanddienste zu verfügen sowie digitale Gräben zu vermeiden. In diesem Kontext hat die Kommission für Verkehr und

³ Es gelten die folgenden Kriterien: fehlende Schutzwürdigkeit des Dienstes, ungenügende Marktdurchdringung, Wettbewerb auf der Angebotsseite, Vorhandensein von Alternativen und fehlende Technologieneutralität. Sind die meisten dieser Kriterien erfüllt, ist die Weiterführung des Dienstes in der Grundversorgung nicht mehr gerechtfertigt. Für eine genaue Definition dieser Kriterien siehe z. B. BAKOM, Bericht GV-2018, Analyse zum Umfang der Grundversorgung, 11. Mai 2015, S. 7/8.

Fernmeldewesen des Nationalrates am 29. Juni 2020 die Motion 20.3915 «Erhöhung der Internet-Mindestgeschwindigkeit in der Grundversorgung auf 80 Megabit pro Sekunde» eingereicht. Diese Motion wurde am 10. September 2020 vom Nationalrat mit 176 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen und vom Ständerat am 8. Dezember 2020 für voraussichtlich höchstens ein Jahr sistiert.

In der Schweiz wie überall auf der Welt stellt der Pandemie einen Wendepunkt dar, da die Gesellschaft, die Wirtschaft und die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die Dringlichkeit des Handelns erkannt haben. Der Bundesrat ist seit jeher der Ansicht, dass die Bevölkerung und die Wirtschaft in hohem Masse auf eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur angewiesen sind und es unabdingbar ist, dass überall, auch in den Randregionen, qualitativ gute Verbindungen zu angemessenen Preisen verfügbar sind. Angesichts des Handlungsbedarfs erachtet er eine Einbindung in die Grundversorgung als den einfachsten und schnellsten Weg, um die Konnektivität zumindest in einem ersten Schritt allgemein zu verbessern. Gestützt auf die ihm in Artikel 16 Absatz 3 FMG übertragene Kompetenz schlägt der Bundesrat vor, das Grundversorgungsangebot zu modernisieren, um es dem Stand der Technik sowie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen anzupassen.

Er beantragt deshalb, die Pflicht zur Bereitstellung eines Zugangsdienstes zum Internet mit einer garantierten Übertragungsrate von 80 Mbit/s im Download und 8 Mbit/s im Upload in die Grundversorgung aufzunehmen. Beim Festlegen der Uploadrate wurde das Verhältnis von 10 zu 1 beibehalten, das seit dem Inkrafttreten der Pflicht zur Bereitstellung eines Hochbreitbandzugangs im Rahmen der Grundversorgung gilt. Dies hat den Vorteil, dass es etwas einfacher ist, das garantierte Minimum vollständig einzuhalten.

Anders als in der Vergangenheit wird dieses neue Angebot das bestehende (d. h. garantierte Übertragungsraten von 10 bzw. 1 Mbit/s) nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die Benutzerinnen und Benutzer werden somit die Wahl zwischen zwei Angeboten haben: einem Basisangebot und einem sogenannten Premiumangebot, das zwar leistungsfähiger, aber auch teurer ist. Von einer Person mit einem geringen Nutzungsbedarf, die sich mangels Alternative an die Grundversorgungskonzessionärin wenden muss, kann nicht erwartet werden, dass sie einen Dienst abonniert, der über ihren Bedarf hinausgeht und mehr kosten würde. Dieser Wille, ein Basisangebot in der Grundversorgung zu belassen, ist umso mehr gerechtfertigt, als viele Haushalte durch die Auswirkungen der Pandemie wirtschaftlich geschwächt sind.

Art. 16 Anschluss

Neu soll in Absatz 1 das Prinzip der Technologieneutralität ausdrücklich festgehalten werden, obwohl dies bisher immer Geltung hatte. Dadurch wird klargestellt, dass der Besteller oder die Bestellerin bei einer Ersterschliessung im Rahmen der Grundversorgung keinen Anspruch auf eine bestimmte Technologie hat, sondern diese von der Grundversorgungskonzessionärin situativ nach technischen, topographischen und ökonomischen Grundsätzen zu bestimmen ist. Dies soll insbesondere zur Kostenbegrenzung beitragen.

Der bisherige Gehalt von Absatz 2 wurde aufgeteilt. Die Berücksichtigung von vergleichbaren Angeboten wird neu in Artikel 14b geregelt. Die bisherige Möglichkeit, in Ausnahmefällen den Leistungsumfang zu reduzieren wird neu in Artikel 19 festgehalten.

Absätze 3 und 4 der bisherigen Bestimmung wurden zwecks besserem Verständnis aus dem Artikel 16 entfernt und neu in Artikel 19 Absatz 3 und 4 inhaltlich übernommen.

Absatz 5 der bisherigen Bestimmung wurde sprachlich überarbeitet und in Absatz 2 überführt.

Art. 18 Mindestvertragsdauer und Kostenbeteiligung

Die bis anhin in Artikel 18 vorgesehenen speziellen Modalitäten für Anschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebietes sollen künftig auf Erschliessungen im gesamten Konzessionsgebiet angewendet werden können. Die Einschränkung auf das Siedlungsgebiet soll aufgehoben werden, weil einerseits solche kostenintensiven Erschliessungen nicht nur ausserhalb des Siedlungsgebietes vorkommen, sondern über das gesamte Territorium verteilt erfolgen. Andererseits hat sich der Begriff des «Siedlungs-

gebietes» auch als schwer eingrenzbar erwiesen, was die Umsetzung dieser Bestimmung erschwert hat. Entsprechend macht es Sinn, auf diese Unterscheidung zu verzichten.

Die Grundversorgungskonzessionärin soll in Absatz 1 explizit die Möglichkeit erhalten, grundsätzlich eine Mindestvertragsdauer vorsehen zu können. Diese Möglichkeit war bis anhin nur für Anschlüsse ausserhalb des Siedlungsgebietes vorgesehen und soll nun prinzipiell für alle Angebote der Grundversorgung möglich sein. Diese Mindestvertragsdauer muss spätestens mit dem Ablauf der Grundversorgungskonzession enden.

Die Bereitstellung des neuen Zugangsdiensts zum Internet mit einer Übertragungsrate von 80/8 Mbit/s ist mit erheblichen Investitionskosten für die Grundversorgungskonzessionärin verbunden. Um diese finanzielle Last etwas abfedern zu können, soll die Grundversorgungskonzessionärin inskünftig eine Kostenbeteiligung geltend machen können, wenn die Erstellung oder Umrüstung eines Anschlusses Kosten von mehr als 12 700 Franken verursacht (Abs. 2). Eine Umrüstung kann auch auf Wunsch der Kundschaft erfolgen.

Diese Kostenfestlegung beruht auf Angaben von Swisscom. Gemäss deren Informationen verursachen die kostenintensivsten leitungsgebundenen Erschliessungen (rund letzte 1 Prozent der Anschlüsse) 12 654 Franken pro Anschluss. Diese Kosten wurden mit einem Kostenmodell von Swisscom errechnet, welches den Netzausbau im Roll-Out-Verfahren vorsieht. In der Grundversorgung werden die zu erschliessenden oder umzurüstenden Nutzungseinheiten jedoch nicht im Roll-Out-Verfahren vorgenommen, sondern individuell, auf Nachfrage der betroffenen Kundschaft hin.

Mit einer durchschnittlichen Kostenlimite von 12 700 Franken wird diesem Kostenfaktor der teuersten Erschliessungen Rechnung getragen. Wenn es zu keiner Erschliessung mittels kommerziellem Angebot kommt, können so grundsätzlich 99 Prozent aller Nutzungseinheiten eine kostenbeteiligungsfreie Erschliessung beanspruchen.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass keine Mindestvertragsdauer erlaubt ist, wenn sich der Kunde oder die Kundin an den Erschliessungs- oder Umrüstungskosten finanziell beteiligt.

Art. 19 Reduktion des Leistungsumfangs

Die Bestimmungen zur Reduktion des Leistungsumfangs waren bisher verteilt auf die Artikel 16 und Artikel 18. Der Verständlichkeit halber wurden diese in einem neuen Artikel zusammengeführt und wo notwendig ergänzt.

Art. 19 Abs. 1

Der Gehalt von Absatz 1 war bisher Bestandteil des Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a und wird neu in Artikel 19 eingefügt.

Art. 19 Abs. 2

Diese Bestimmung wurde zwecks besserem Verständnis aus dem Artikel 18 Absatz 4 übernommen und ist neu Bestandteil des Artikel 19.

Art. 19 Abs. 3

Diese Bestimmung wurde zwecks besserem Verständnis aus dem Artikel 16 Absatz 3 übernommen sowie sprachlich überarbeitet und ist neu Bestandteil des Artikel 19.

Art. 19 Abs. 4

Diese Bestimmung wurde zwecks besserem Verständnis aus dem Artikel 16 Absatz 4 übernommen und ist neu Bestandteil des Artikel 19.

Art. 20 Anspruchsberechtigung und Bereitstellungsbedingungen

Bei Artikel 20 handelt es sich um eine neue Bestimmung, die sowohl die Pflichten der Grundversorgungskonzessionärin als auch die Fristen für die Bearbeitung eines Gesuchs um Bereitstellung eines Anschlusses zur Erbringung der Grundversorgungsdienste klar festhält. Bis heute hat das BAKOM kein schwerwiegendes und wiederkehrendes Problem beim Verfahren und der Frist für die Bereitstel-

lung eines solchen Anschlusses festgestellt. Eine derartige Bestimmung war demnach bisher nicht nötig. Anders könnte es jedoch angesichts der Herausforderung aussehen, einen Internetzugang mit einer Mindestübertragungsrate von 80 Mbit/s sicherstellen zu müssen. Allein bei der Swisscom gibt es schweizweit noch über 400 000 Anschlüsse, bei denen eine solche Übertragungsgeschwindigkeit nicht garantiert ist. In diesem Zusammenhang wird es auch für neue Kundinnen und Kunden nützlich sein zu wissen, mit welchen Fristen sie rechnen müssen und dass sie nötigenfalls ihre Rechte geltend machen können. Alle in Artikel 20 genannten Fristen sind Maximalfristen. Die Grundversorgungskonzessionärin kann natürlich auch schneller handeln.

Der erste Absatz legt fest, innert wie vielen Tagen maximal die Grundversorgungskonzessionärin prüfen muss, ob sie der interessierten Person einen Anschluss im Sinne von Artikel 16 zur Verfügung stellen muss. Wenn der Anschluss bereits besteht und nur noch in Betrieb genommen werden muss, um den beantragten Dienst oder die beantragten Dienste der Grundversorgung erbringen zu können, wird die Konzessionärin diese Frage sehr rasch klären können und höchstwahrscheinlich daran interessiert sein, dem Antrag so schnell wie möglich nachzukommen. Wesentlich komplizierter ist die Situation hingegen, wenn die Konzessionärin in dem betreffenden Gebäude über keinen Anschluss verfügt oder die Grundversorgungsdienste mit dem von ihr dort bereits installierten Anschluss nicht erbracht werden können (sog. nicht funktionsfähiger Anschluss). In diesem Fall muss die Konzessionärin prüfen, ob bereits eine andere Anbieterin im Gebäude präsent und gegebenenfalls in der Lage ist, der interessierten Person ein vergleichbares Alternativangebot im Sinne von Artikel 14b zu unterbreiten. Bevor die Konzessionärin ihre Aufgabe delegiert und damit auf die Bereitstellung eines Grundversorgungsanschlusses verzichtet, muss sie sich vergewissern, dass die alternative Anbieterin die Aufgabe übernimmt. Letztere ist verpflichtet, die Anfragen der Konzessionärin innerhalb von höchstens 15 Tagen zu beantworten. Es sei daran erinnert, dass diese «Auslagerung» der Grundversorgung zwei Ziele verfolgt, nämlich einerseits die durch die Grundversorgungspflicht verursachten Kosten so weit wie möglich einzudämmen und andererseits die von den alternativen Anbieterinnen bereits getätigten Investitionen zu schützen. Gibt es hingegen in einem bestimmten Gebäude keine sichere Alternative oder handelt es sich um ein neues Gebäude, für das auf dem Markt keine Lösung gefunden wurde, muss die Grundversorgungskonzessionärin ihren Auftrag erfüllen.

Weiter muss eine Frist gesetzt werden für den Fall, dass die Grundversorgungskonzessionärin eine Offerte erstellen muss. Diese Frist ist in Absatz 2 vorgesehen. Wenn also die interessierte Person durch das Erstellen eines neuen Anschlusses bzw. das Umrüsten eines nicht funktionsfähigen Anschlusses verursachten Teil der Kosten, der 12 700 Franken übersteigt (vgl. Art. 18 Abs. 2), zu tragen hat, muss die Konzessionärin innerhalb von höchstens 90 Tagen, nachdem alle erforderlichen Informationen zugestellt wurden, eine Offerte erstellen. Diese Offerte muss die gesamten Kosten der geplanten Arbeiten abdecken, hinreichend detailliert sein, um den definitiven Entscheid abzustützen, die einzusetzende(n) Technologie(n) präzisieren und für die Interessenten kostenlos sein. Es liegt in der Verantwortung der interessierten Person, alle für die Erstellung einer solchen Offerte erforderlichen Angaben zu machen.

Es ist eine Binsenweisheit, doch sind gerade die Anschlüsse zur Erbringung der Grundversorgungsdienste die teuersten in der Erstellung. Aus diesem Grund wird grundsätzlich keine Anbieterin eine solche Investition tätigen, wenn sie nicht dazu gezwungen ist. Dafür gibt es verschiedene Gründe, wie z. B. die Tatsache, dass in einem dünn besiedelten Gebiet die Fixkosten auf eine geringere Anzahl potenzieller Benutzerinnen und Benutzer aufgeteilt werden müssen oder dass diese Anschlüsse weit von der Anschlusszentrale entfernt liegen und ihre Erstellung besonders hohe Ausgaben, insbesondere für Tiefbauarbeiten, erfordert. Um diesem besonderen Umstand Rechnung zu tragen, wurde die Grundversorgungskonzessionärin nie dazu verpflichtet, alle ihre Anschlüsse nach Inkrafttreten des bisherigen Internetzugangsdienstes mit einer bestimmten Übertragungsrate aufzurüsten. Im Gegenteil: Die Aufrüstungsarbeiten werden erst nach einer konkreten Nachfrage vorgenommen. Angesichts der Pflicht, einen Zugangsdienst zum Internet mit mindestens 80 Mbit/s zu erbringen, ist ein solcher Ansatz sinnvoller denn je. In Anbetracht der relativ grossen Zahl von Anschlüssen in der Schweiz, die derzeit keine solche Übertragungsrate ermöglichen, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die personellen und finanziellen Ressourcen der künftigen Grundversorgungskonzessionärin naturgemäss begrenzt sein werden, ist es jedoch wichtig, ihr eine zusätzliche Frist für die Durchführung der Arbeiten einzuräumen. Absatz 3 trägt diesen Umständen Rechnung, indem er für die Bereitstellung eines Internetzugangsdienstes egal welcher Art eine Frist von zwölf Monaten vorsieht. Diese Frist wird

auf sechs Monate verkürzt, wenn keine Tiefbauarbeiten nötig sind. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Frist ab dem Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung läuft. Diese relativ grosszügig bemessene Frist stellt auch einen Vorteil im Hinblick auf die Kosten dar, da dies der Grundversorgungskonzessionärin ermöglichen dürfte, mehrere Anschlüsse gleichzeitig und nicht einzelfallweise aufzurüsten, was viel effizienter ist.

Es könnte vorkommen, dass die interessierte Person in gewissen Fällen nicht mit der von der Grundversorgungskonzessionärin erstellten Offerte einverstanden ist und ihren Anteil an den Kosten für zu hochhält. Da die Grundversorgungskonzessionärin die ersten 12 700 Franken für die Bereitstellung eines Anschlusses trägt, dürften solche Fälle letztlich recht selten sein. Sie können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Deshalb sieht Absatz 4 vor, dass das BAKOM eine unabhängige und neutrale Fachperson – zum Beispiel ein Ingenieurbüro – beauftragen kann, um die Offerte zu beurteilen und gegebenenfalls anzupassen, wenn die interessierte Person dies wünscht. Die Kosten für das Gutachten gehen zu Lasten der Letzteren, es sei denn, die von der Konzessionärin angegebenen Kosten sind offensichtlich übersetzt.

Art. 21 Qualität der Grundversorgung

Art. 21 Abs. 1

Gegenwärtig misst die Grundversorgungskonzessionärin die Qualität der Grundversorgung an Anschlüssen, die sie selbst auswählt und die nicht zwingend zur Erbringung des Grundversorgungsangebots genutzt werden. Dies spiegelt weder die Realität noch die Situation der Kundinnen und Kunden der Grundversorgung wider. Tatsächlich leben Bürgerinnen oder Bürger, die ein Grundversorgungsangebot beantragen, in der Regel nicht in einer Umgebung, die günstige Bedingungen für die Digitalisierung bietet, sondern in funktechnisch nur wenig erschlossenen Gebieten (Freileitungen aus Kupfer, sehr lange unterirdische Kupferleitung oder unzureichende Mobilfunkversorgung).

Künftig sollen nur noch Anschlüsse und Dienste, die im Rahmen eines Vertrages nach Artikel 14a angeboten werden, bei den Messungen berücksichtigt werden. Folglich darf kein anderer Anschluss aus einem kommerziellen Angebot der Grundversorgungskonzessionärin mehr für Qualitätsmessungen berücksichtigt werden.

Aus Gründen der Gleichbehandlung und der Transparenz wird das Kriterium der Abrechnungsgenauigkeit zu den Anforderungen an Anschlüsse, an den Zugangsdienst zum Internet und an Dienste für Menschen mit einer Behinderung hinzugefügt.

Seitdem der Telefondienst über eine Internetverbindung erbracht wird, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die wesentlichen Kriterien für eine gute Gesprächsqualität eingehalten werden können. Aus diesem Grund wurden mehrere Messkriterien unter dem Buchstaben d hinzugefügt, der den Zugangsdienst zum Internet betrifft. Bei den Kriterien handelt es sich um die Verzögerung bei der Datenübertragung (oder *Ping*) sowie um IP-Paketfehler und -verluste bei der Datenübertragung. Diese Kriterien ergänzen somit das bereits in Buchstabe b aufgestellte subjektive Kriterium der Qualität der Sprachübertragung.

Art. 21 Abs. 3

Die Konzessionärin muss dem BAKOM Zugriff auf die Rohdaten aller jährlichen Messergebnisse gewähren. Die folgenden Informationen werden übermittelt: Messort (EGID oder geografische Koordinaten CH1903+/LV95 [je 7-stellig]), Art des physikalischen Mediums (physikalische Leitung oder elektromagnetische Wellen), Typ des Modems / Routers auf Kundenseite, Standort und Typ der Messserver auf Seite der Konzessionärin sowie alle Messungen zu jedem der in Absatz 1 genannten Qualitätskriterien.

Art. 22

Preisobergrenzen

Der Bundesrat wurde damit beauftragt, erschwingliche Preise für die Dienste der Grundversorgung festzulegen. Zu diesem Zweck hat er Preisobergrenzen eingeführt, die den Anforderungen von Artikel 17 Absatz 2 FMG entsprechen. Dieser Ansatz wird bereits seit der Marktöffnung angewandt und zielt darauf ab, die gebundenen Konsumentinnen und Konsumenten – d. h. diejenigen, die keinen Zugang zu den vom Markt angebotenen Diensten haben, weil eine Erschliessung zu teuer wäre – vor Preismissbräuchen zu schützen und gleichzeitig das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren. Sobald die Preisobergrenze für einen Dienst festgelegt ist, lässt man den Markt spielen. So hat die Grundversorgungskonzessionärin immer noch die Möglichkeit, allen ihren Kundinnen und Kunden einen niedrigeren Preis in Rechnung zu stellen. Das Definieren einer Preisobergrenze stellt eine Herausforderung dar, da dabei gleichzeitig zwei schwer miteinander zu vereinbarende Anforderungen erfüllt werden müssen. Zum einen muss der festgesetzte Betrag erschwinglich sein. Die Schwierigkeit dabei besteht darin, dass es kein Kriterium gibt, mit dem sich definieren lässt, was erschwinglich bedeutet. Zum anderen darf der Betrag auch nicht zu niedrig sein, da dies jede Form oder jeden Versuch des Wettbewerbs unterbinden würde. Unter diesen Umständen und angesichts fehlender Daten über die Kosten der Erbringung des entsprechenden Dienstes kann ein Blick auf das Marktgeschehen sehr nützliche Informationen liefern.

Art. 22 Abs. 1

Betrachtet man die Marktsituation, so stellt man fest, dass der Preisaufschlag, den die Konsumentinnen und Konsumenten für das Bündelangebot bestehend aus dem öffentlichen Telefondienst und dem Internetzugangsdienst bezahlen müssen, im Laufe der Zeit immer kleiner geworden ist. Vor diesem Hintergrund erscheint die Differenz von 10 Franken zwischen der Preisobergrenze für den Zugangsdienst zum Internet mit einer garantierten Übertragungsrates von 10/1 Mbit/s und dem öffentlichen Telefondienst (d. h. 55 Franken) und der Preisobergrenze für den reinen Internetzugangsdienst (d. h. 45 Franken) zu hoch und kann halbiert werden. Die neue Preisobergrenze für das Bündelangebot wird deshalb auf 50 Franken pro Monat ohne Mehrwertsteuer festgesetzt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass auf dem Markt ein Preisaufschlag von 5 Franken für den öffentlichen Telefondienst als Zusatz zum Internetzugangsdienst üblich ist.

Auch beim Festlegen der Preisobergrenzen für die neuen Grundversorgungsdienste hat man sich am Markt orientiert. Es erwies sich jedoch als unmöglich, vollständig vergleichbare Angebote zu finden, da zwischen den Angeboten der Grundversorgung und den frei auf dem Markt verfügbaren Angeboten erhebliche Unterschiede bestehen. So garantieren Erstere bestimmte Mindestübertragungsrates, während Letztere einem *Best-Effort*-Ansatz folgen (d. h. mit maximalen Übertragungsrates von X/Y Mbit/s). Um eine erschwingliche und für den Wettbewerb vertretbare Preisobergrenze für den Internetzugangsdienst mit einer garantierten Mindestübertragungsrates von 80 Mbit/s im Download zu definieren, wurde der Preis der aktuellen Grundversorgungskonzessionärin für eine annähernd vergleichbare Leistung, d. h. eine Rate von 100 Mbit/s, als Grundlage herangezogen. Die Preisobergrenze für den Internetzugangsdienst mit einer garantierten Übertragungsrates von 80/8 Mbit/s wird daher auf 60.35 Franken und der Höchstpreis für das Bündelangebot, das auch den öffentlichen Telefondienst umfasst, auf 65 Franken pro Monat festgelegt. Beide Preise entsprechen den Preisen (exkl. Mehrwertsteuer) der «InOne S»-Angebote von Swisscom ohne und mit Telefonanschluss. In beiden Fällen ist der Anschluss wie auch das Netzabschlussgerät im Preis inbegriffen, wie es auch bisher der Fall war.

Da der öffentliche Telefondienst mit drei Rufnummern in Zukunft nicht mehr zur Grundversorgung gehören wird, muss keine Preisobergrenze mehr vorgesehen werden.

Art. 22 Abs. 2

Diese bisherige Präzisierung ist nicht nötig, da die Preisobergrenzen in Artikel 22 unabhängig von den Bedingungen für die Bereitstellung des Anschlusses für alle Dienste der Grundversorgung gelten. Folglich wird Absatz 2 gestrichen. Der derzeitige Absatz 3 wird zu Absatz 2.

Art. 22a Versand der Papierrechnung

Aufgrund der weiten Verbreitung des Internets ist es im Telekommunikationssektor inzwischen üblich, Rechnungen kostenlos elektronisch zu versenden. Verlangt die Kundin oder der Kunde eine Zustellung per Post, stellt die Fernmeldediensteanbieterin in der Regel einen zusätzlichen Betrag in Rechnung, um die anfallenden Kosten zu decken.

Da die Kundinnen und Kunden der Grundversorgungskonzessionärin, die nur den öffentlichen Telefondienst nutzen, faktisch nicht die Möglichkeit haben, Rechnungen auf elektronischem Wege zu erhalten, scheint es nicht angebracht, dass sie für den Versand der Papierrechnung zahlen müssen. Aus diesem Grund sieht der neue Artikel 22a vor, dass Rechnungen in Papierform denjenigen Kundinnen und Kunden, die einzig den öffentlichen Telefondienst nutzen, kostenlos zugestellt werden.

Ziffer II: Inkrafttreten

Die gegenwärtige Grundversorgungskonzession läuft Ende 2022 aus und soll um ein Jahr verlängert werden, damit die Anpassung des künftigen Grundversorgungsumfanges auf Verordnungsstufe per 1. Januar 2024 erfolgen kann. Damit die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) die Vergabemodalitäten der künftigen Konzession rechtzeitig definieren kann, muss die vorliegende Verordnungsrevision bis Mitte 2022 vom Bundesrat verabschiedet worden sein.

Infolgedessen sollen die vorliegend revidierten Bestimmungen zeitgleich mit dem Beginn der nächsten Konzessionsperiode am 1. Januar 2024 in Kraft treten.