

Ein Ziel der FMG-Teilrevision ist es, den Ausbau neuer Breitbandnetze zu fördern. So sollen Kabelschächte, Kanalisationen und Rohre im Boden besser genutzt werden. Alle Unternehmen mit solcher passiver Infrastruktur sollen deshalb neu freie Kapazitäten zur Verfügung stellen – bisher mussten dies nur marktbeherrschende Anbieter (in der Praxis: Swisscom).

Einmal mehr klingt die Regel vordergründig vernünftig. Wer ist schon gegen die effiziente Nutzung freier Kapazitäten? Doch auf den zweiten Blick zeigen sich Widersprüche. Wenn ein Unternehmen nicht marktmächtig ist, wird es aus eigenem Interesse freie Kapazitäten gegen ein Entgelt anbieten. Sonst würde man schliesslich Geld auf der Strasse liegenlassen. Damit dürfte die neue Regel überflüssig sein; mit der Bedingung «nicht marktmächtig» nimmt sie sich selbst die Existenzberechtigung. Statt den Ausbau neuer Netze zu fördern, dürfte sie wohl eher für zusätzlichen Aufwand aufseiten der Behörden und der Unternehmen führen.³⁹

2.1.3 Bündelung von Diensten (Art. 12 Abs. 1 VE-FMG)

Art. 12 Abs. 1 des geltenden FMG sieht vor, dass marktbeherrschende FDA ihre Dienste nur dann bündeln dürfen, wenn sie die im Bündel enthaltenen Dienste auch einzeln anbieten. Vorbehalten bleiben gemäss Art. 12 Abs. 2 FMG technische, wirtschaftliche, Qualitäts- oder Sicherheitsgründe, welche erfordern, dass die Dienste im Bündel angeboten werden.

Das UVEK möchte diese Verpflichtung nun ausweiten und sie nicht mehr nur marktbeherrschenden Unternehmen, sondern allen FDA, unabhängig von ihrer Marktstellung, auferlegen. Begründet wird dieser Eingriff in die Produktgestaltungsfreiheit der FDA mit der angeblichen Bindungswirkung von Bündeln und damit, dass

Kundinnen und Kunden [...] die verschiedenen Dienste gerne separat bei verschiedenen Anbieterinnen beziehen würden. Aus zahlreichen Anfragen an das BAKOM geht hervor, dass es viele Konsumentinnen und Konsumenten stört, dass sie teils Dienste beziehen müssen, die sie nicht wollen, und dafür dann auch noch mehr zahlen müssen als sie vermutlich für einzelne Dienste des Bündels zahlen würden. Viele wünschen sich z. B. lediglich einen Internetanschluss, um über diesen Anschluss alternative Angebote (bspw. im Bereich VoIP-Telefonie oder Web-TV) in Anspruch nehmen zu können. Teils ist jedoch bei fast allen Internetangeboten derselben Anbieterin zumindest ein einfaches TV-Angebot enthalten. In einem solchen Fall wäre ein Kunde, dessen Präferenzen zu TV mit Web-TV genügend befriedigt sind, unter Umständen besser gestellt, wenn im Preis des Internetangebots kein TV-Angebot enthalten wäre. [...]. Die FDA, welche ihre Dienste teils nur via Bündelung in den Markt einführen, schränken die Kundinnen und Kunden faktisch in der Wahl, sich bei einem Teil des Bündels für ein für unter Umständen geeigneteres Angebot der Konkurrenz zu entscheiden, ein.⁴⁰

Gerade das gewählte Beispiel, wonach viele sich lediglich einen Internetanschluss wünschten, zeigt, dass es eine derartige Pflicht nicht braucht, weil es durchaus möglich ist, lediglich einen Internetanschluss zu erhalten. So bietet Swisscom mit Internet 250 und Internet 50 reine Internetanschlüsse an. Auch bei Sunrise sind Internetanschlüsse ohne TV erhältlich (wobei hier Festnetztelefonie ohne Aufpreis dabei ist). Das trifft auch für die Internetabonnemente von anderen Anbietern wie green und Init7 zu. Nach Auffassung von Swisscom handelt es sich somit um ein Scheinproblem. Bezeichnenderweise

³⁹ Vgl. dazu NZZ vom 22. Januar 2016, S. 28 (abrufbar unter <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-rahmenbedingungen-fuer-die-digitale-schweiz-ld.4400>).

⁴⁰ Vgl. dazu den Erläuterungsbericht, S. 18.

legt auch das UVEK im Erläuterungsbericht nicht dar, inwiefern Dienste auf dem Markt nur im Bündel und nicht auch einzeln bezogen werden können.

Einzig die Kabelnetzbetreiber bieten den Internetzugang zusammen mit dem TV-Angebot an. Dies hat technische Gründe⁴¹, denn im Kabelfernsehtz lässt sich das TV-Grundangebot nicht nach einzelnen Kunden freischalten. Ein nicht plombierter Kabelanschluss, der Voraussetzung für das Internetangebot ist, liefert immer auch die Fernsehsignale des TV-Grundangebots mit. Deshalb sind der TV-Anschluss und das TV-Grundangebot Voraussetzung für die anderen Angebote (Telefonie und Internet). Art. 12 Abs. 2 FMG – welcher auch nach einer Revision des FMG Bestand haben würde – sieht denn auch vor, dass Dienste nicht einzeln angeboten werden müssen, wenn dies aus technischen, wirtschaftlichen, Qualitäts- oder Sicherheitsgründen nicht möglich ist. Aus diesen – wirtschaftlichen – Gründen bieten FDA wie Sunrise und Swisscom den Fernsehdienst auch nicht separat an, denn für den Konsum von Fernsehprogrammen ist ein Fernmeldeanschluss notwendig. Kundinnen und Kunden sind trotzdem nicht gezwungen, Fernsehen bei den Telekomaniern zu beziehen, da sie wie gezeigt einen reinen Internetanschluss abonnieren und separat Web-TV-Dienste konsumieren können.

Der Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 VE-FMG lässt überdies offen, welche Dienste auch einzeln angeboten werden müssten. Im Erläuterungsbericht wird zwar aufgelistet, welche Dienste von dieser Pflicht betroffen wären⁴², allerdings sieht der Gesetzestext keine entsprechende Beschränkung vor, d.h. potenziell könnten auch SMS, MMS etc. von dieser separaten Angebotspflicht erfasst werden. Die Rechtsunsicherheit wäre damit sehr gross.

Ein Eingriff in den Markt kann sich nur rechtfertigen, wenn ein Marktversagen vorliegt. Davon kann indes keine Rede sein, wie oben gezeigt wurde („Scheinproblem“). Zudem sieht das geltende FMG bereits eine solche Pflicht vor, allerdings richtigerweise beschränkt auf marktbeherrschende Unternehmen (Art. 12 Abs. 1 FMG).

Das UVEK erkennt zu Recht, dass Bündel ökonomisch Sinn machen und der Kauf eines Bündelprodukts wegen der anfallenden Verbundvorteile und wegen Vorteilen beim Kauf („alles aus einer Hand“) für die Kundinnen und Kunden günstig ist⁴³. Die Folgerung, wonach es sich rechtfertigen würde, die Pflicht, Bündelprodukte auch einzeln anzubieten, auf einzelne, noch zu bestimmende Dienste zu beschränken, ergibt sich aus dieser Erkenntnis indes gerade nicht. Im Gegenteil müsste aus den angeführten Gründen von einer solchen Pflicht gänzlich Abstand genommen werden, zumal die Einzelprodukte wie gezeigt erhältlich sind.

Ferner sind die Behauptungen des UVEK, wonach die Haushalte Dienstleistungen, die sie nicht möchten, potenziell mitbezahlen müssten⁴⁴, unbegründet. Wie das UVEK an einem anderen Ort zu Recht bemerkt, können Bündelprodukte aufgrund von Verbundvorteilen günstiger angeboten werden als die separaten Produkte, d.h. der Kauf der separaten Produkte muss teurer sein als der Kauf dieser Produkte im

⁴¹ Auf der Internetseite von upc cablecom (<http://www.upc-cablecom.ch/de/>) erscheinen Fernsehangebote zunächst als separate Angebote. Beim Bestellprozess wird in einer Fussnote dann darauf hingewiesen, dass ein Anschluss bei upc cablecom oder einem Partnernetz Voraussetzung ist („Voraussetzung ist ein rückwegtauglicher 3-in-1 Kabelanschluss von upc cablecom oder einem unserer Partnernetze. Die Kosten für diesen Anschluss (in der Regel CHF 33.95/Mt.) sind bei Mietwohnungen meistens in den Nebenkosten enthalten.“).

⁴² Vgl. dazu den Erläuterungsbericht, S. 47 f.

⁴³ Vgl. dazu den Erläuterungsbericht, S. 37.

⁴⁴ Vgl. dazu den Erläuterungsbericht, S. 18 und S. 106.

Bündel. Zudem misst ein Kunde, der ein Bündelprodukt kauft, diesem Bündel mindestens den Wert des Kaufpreises zu; andernfalls würde er das Bündel nicht kaufen. Würden nun die Bündelprodukte separat angeboten und gäbe es keine Verbundvorteile, dann müsste der Preis der einzelnen Produkte dem Bündelpreis entsprechen (ansonsten käme der Kauf der Produkte im Bündel einer Strafe gleich, was keine rationale Strategie wäre). Also würde der Kunde auch bei separatem Verkauf beide Produkte kaufen, d.h. es wäre für ihn einerlei, ob Bündel oder separate Produkte. Dies würde sich nur dann anders verhalten, wenn er einzelne Produkte günstiger bei einem Anbieter und andere günstiger bei anderen Anbietern erwerben könnte, d.h. wenn die Anbieter die Produkte separat anbieten würden. Das ist heute wie gezeigt indes bereits der Fall, d.h. die gewünschte Wahlfreiheit besteht bereits. Ein Eingriff der Behörde in den Markt wäre somit mit keinerlei Vorteilen verbunden, sondern würde bloss gewichtige Nachteile mit sich bringen (Marktverzerrungen, grosser administrativer Aufwand für Behörde und Unternehmen). Der geplante Eingriff in die Produktgestaltungsfreiheit der FDA ist unbegründet und daher abzulehnen.

2.1.4 Internationales Roaming (Art. 12abis VE-FMG)

Das UVEK vermutet beim internationalen Roaming aufgrund des relativ hohen Preisniveaus Wettbewerbsprobleme und will deshalb auf gesetzgeberischem Weg bewirken, dass Schweizer Kundinnen und Kunden zukünftig von tieferen Preisen, besseren Konditionen und mehr Wahlmöglichkeiten profitieren können⁴⁵. Artikel 12a^{bis} VE-FMG sieht deshalb vor, dass der Bundesrat

- Vorschriften zu den Abrechnungsmodalitäten erlassen kann (Abs. 1 lit. a)⁴⁶;
- die FDA verpflichten kann, ihren Kundinnen und Kunden im Ausland die Nutzung von Roamingdienstleistungen von Drittanbieterinnen zu ermöglichen (Abs. 1 lit. b);
- Preisobergrenzen festlegen kann (Abs. 1 lit. c).

Zudem soll es künftig möglich sein, mit einer gesetzlich verankerten Marktbeobachtung die Entwicklung im Bereich Roaming genau zu verfolgen (Abs. 2).

2.1.4.1 Die Roamingpreise sinken seit Jahren und werden weiterhin sinken

Die Preise für internationales Roaming sinken seit Jahren und es gibt eine wachsende Konkurrenz durch alternative Angebote wie etwa die Kommunikations-Apps Skype, Viber, WhatsApp, oder auch iO von Swisscom. Allein beim Roaming betrug die Preiserosion bei Swisscom im Jahr 2015 über CHF 100 Mio.

Seit 2012 ermöglicht Swisscom mit den Infinity M – XL Abonnements und seit April 2015 mit allen Infinity plus sowie seit 21. März 2016 mit den Infinity 2.0 Abonnements unbeschwerter Roaming-Nutzung in der gesamten EU: Unbeschränkte Telefonie, SMS sowie eine Datenmenge von mindestens 1 GB (bis zu 24 GB) sind jeweils im Abonnementspreis inbegriffen. Mit diesen Angeboten dürfte Swisscom bereits heute – ohne regulatorische Eingriffe – die Vorgaben erfüllen, wie sie in der EU ab Mitte 2017, nach Abschaffung des internationalen Roamings, gelten werden.

⁴⁵ Vgl. dazu den Erläuterungsbericht, S. 6 ff.

⁴⁶ Konkret sollen die FDA zur sekundengenaue Abrechnung bzw. zur Abrechnung per Kilobyte verpflichtet werden.